



*Università degli Studi di Firenze*

DOTTORATO DI RICERCA IN

*"Progettazione della Città,  
del Territorio e del Paesaggio"*

*Indirizzo*

*"Progettazione Urbanistica e Territoriale"*

COORDINATORE Prof. Gabriele Corsani

# **GOVERNARE LA RICOSTRUZIONE**

**MODELLI E LINEE GUIDA PER LA  
TRANSIZIONE DALL'EMERGENZA ALLA  
RIGENERAZIONE POST-SISMA IN ITALIA**

CICLO XXV

Settore Scientifico Disciplinare ICAR/21

**Dottorando**

Dott. Matteo Scamporrino

**Tutor**

Prof. Giuseppe De Luca

Anno 2011/2012

## Introduzione

<i>Perché un pianificatore dovrebbe studiare le ricostruzioni?</i>	4
<i>Per una critica radicale al concetto di ricostruzione</i>	9
<i>Dubbio, Domanda e Obiettivo</i>	12
<i>Metodo e struttura della ricerca</i>	14

## Capitolo 1.

### Il post-sisma: tra modelli e approcci

<i>1.1 Il rapporto tra disastro e territorio</i>	19
<i>1.2 Le caratteristiche fisiche del terremoto</i>	21
<i>1.3 Gli effetti del terremoto sui vari livelli di attività sociale e sulla Comunità</i>	23
<i>1.4 Possibili percorsi delineati della scienza dei disastri</i>	29
<i>1.5 I fattori che influenzano la ricostruzione</i>	36
<i>1.6 La pianificazione post-disastro verso un approccio sostanziale.</i>	46

## Capitolo 2.

### Disastro, Territorio e Comunità.

#### Due casi internazionali estremi

<i>2.1 Il caso di Chinha, Perù</i>	50
<i>2.2 Il caso del Sendai e del Tōhoku, Giappone</i>	60
<i>2.3 L'approccio formale e la governance top-down alla prova del contesto</i>	66
<i>2.4 Un nuovo ruolo delle comunità nella ricostruzione post-catastrofe</i>	68
<i>2.5 Comunità o insieme di singoli danneggiati?</i>	70
<i>2.6 Territorio e Disastro. Pianificazione Territoriale e Urbanistica Vs la Pianificazione post-disastro</i>	73

## Capitolo 3.

### La ricostruzione in Italia.

#### Abaco delle modalità

<i>3.1 Quando l'approccio sostanziale è un'esigenza</i>	78
<i>3.2 Struttura dell'analisi comparata</i>	80
<i>3.3 Schede dei casi studio</i>	94
<i>3.3.1 Belice 1968.</i>	94
<i>3.3.2 Friuli 1976</i>	108
<i>3.3.3 Irpinia 1980</i>	124
<i>3.3.4 Umbria-Marche 1997</i>	139
<i>3.3.5 Abruzzo 2009</i>	151
<i>3.4 L'Abaco</i>	162
<i>3.5 Fattori del quadro che influenzano il processo di ricostruzione</i>	164
<i>3.6 Due gruppi di modalità di ricostruzione dicotomiche e alternate</i>	167
<i>3.7 I tre assi della ricostruzione sostanziale in Italia</i>	170
<i>3.8 L'incontro-scontro tra le due pianificazioni</i>	173

## Capitolo 4.

### Verso una nuova idea-guida rigenerativa post-sisma.

#### Il triciclo e le linee guida

<i>4.1 Una nuova chiave di lettura per i processi di ricostruzione</i>	178
<i>4.2 La metafora del triciclo come schema di funzionamento</i>	179
<i>4.3 Linee guida per l'asse della Governance</i>	186
<i>4.4 Linee guida per l'asse della Ripianificazione</i>	198
<i>4.5 Linee guida per l'asse della Transizione</i>	205
<i>4.6 "Triciclo" Vs Modello</i>	215

## Conclusioni e prospettive

## Bibliografia

# Introduzione

## *Perché un pianificatore dovrebbe studiare le ricostruzioni?*

All'interno della disciplina vi sono molti temi e nodi irrisolti di attualità su cui vi è un fervente dibattito, riguardano la governance, il ruolo della pianificazione, la forma delle città e del territorio, il ruolo delle Comunità nei processi, le sfide ambientali, ecc. Questi sono visti, a ragione, come nodi problematici, ma allo stesso tempo sono anche una costante nel panorama della “giovane” storia disciplinare dell'Urbanistica e della Pianificazione. Vi sono poi dei temi considerati spesso “minori”, perché apparentemente episodici e circoscritti, dai confini poco definiti, che per questo rischiano di essere considerati, a torto, come meno interessanti e importanti. Le ricostruzioni dopo eventi calamitosi ne sono, sicuramente, un esempio paradigmatico.

Normalmente ci si avvicina a questo tema quasi per caso – come in questa dissertazione dottorale<sup>1</sup> – o per destino, trovandosi materialmente di fronte a questa contingenza perché il territorio in cui si opera o vive,

---

<sup>1</sup> Mi sono occupato per la prima volta di ricostruzioni nella preparazione della mia tesi magistrale. Anche se il mio interesse iniziale erano gli insediamenti informali peruviani una volta a Chíncha, 150 Km a Sud di Lima, ho modificato l'oggetto della mia ricerca interessandomi al processo ricostruttivo che stava avvenendo. Ne è derivato un lavoro incentrato sull'inclusione della Comunità nella ricostruzione per mezzo dello strumento del GIS partecipato. In questo studio sul campo, durato quattro mesi, ho avuto la preziosa possibilità di collaborare con la ONG COOPI come stagista. Ciò mi ha permesso di studiare i meccanismi di aiuto delle ONG dall'interno preziosa base per la focalizzazione della problematica rigenerativa.

conseguentemente a un disastro, necessita l'attivazione di un processo di ricostruzione. Per quanto apparentemente di "serie B", approfondendo il tema, la ricostruzione disvela un mondo estremamente affascinante, se pur complesso, in cui si catalizzano, in forme talvolta amplificate e mutevoli, molti dei nodi e delle problematiche più "classiche" della disciplina.

C. Fritz nel 1961 (p. 654) osservò che:

*«I disastri costituiscono un laboratorio dal vero per valutare sperimentalmente il grado di integrazione, la compattezza e le capacità di recupero di vasti sistemi sociali. Essi sono sul piano sociologico l'equivalente degli esperimenti che in ingegneria vengono condotti per valutare la capacità di resistenza di una macchina sottoposta a stress fisici di estrema intensità».*

Il principio può essere traslato anche alla Pianificazione e all'Urbanistica, arrivando a credere che la ricostruzione, e il post-disastro in generale, possa fungere da laboratorio sia di osservazione che di sperimentazione e che, quindi, possa contribuire - in quota parte - anche a vedere la Pianificazione Territoriale e Urbanistica da un'altro punto di vista, auspicabilmente utile per l'innovazione e l'avanzamento disciplinare<sup>2</sup>. Spesso norme previste a seguito di eventi per la ricostruzione sono state mutate nell'ordinario, non solo in materia di prevenzione sismica, come ha dimostrato Giovanni Iuffrida nel caso del terremoto del 1908<sup>3</sup>, ma anche di programmazione e recupero, come nel più recente caso della ricostruzione umbro-marchigiana di fine anni Novanta<sup>4</sup>.

---

2 A titolo di esempio ricordiamo dei casi in cui a seguito di un terremoto, e della conseguente ricostruzione, la disciplina abbia avuto un avanzamento: il Piano di Catania realizzato da Lanza dopo il terremoto del 1683, definito da Giuseppe Fera come il primo esempio di urbanistica moderna in Italia, o al Piano Bronzi di Messina, che tra le altre cose riuscì non solo a dare un nuovo volto alla città distrutta dall'evento del 1908 ma anche a generare sviluppo socio-economico (Fera, 1991).

3 Cfr. Iuffrida, G. (1992), *Territorio e città nell'Italia fascista*, Laterza, Roma.

4 In riferimento si rimanda ai testi di Nigro (2002) e Cremonini (2009).

Il dibattito sulle ricostruzioni rimane spesso schiacciato tra la riproposizione pedissequa dell'esistente - dov'era com'era - e la costruzione di nuovo impianto - città di nuova fondazione, di recente anche con il termine anglosassone *new towns* - finendo per considerare il territorio danneggiato alla stregua di un oggetto, volendone cioè predeterminare e progettare a priori la forma, con l'obiettivo finale di un progetto finito.

In passato la sapienza territoriale locale aveva sviluppato autonomamente dei processi rigenerativi. Fino al medioevo i sistemi urbani elementari, prevalentemente rurali, poco interconnessi tra loro, ricostruivano prevalentemente a livello individuale e di Comunità ristretta<sup>5</sup>; solamente in epoca moderna, a partire cioè dal XVI secolo, con l'evoluzione socio-economica, la maggiore mobilità interterritoriale, l'inurbamento e la nascita degli stati nazionali e dell'economia mondo, il processo di ricostruzione è diventato più complesso, non rendendo più conveniente ed opportuna l'autorigenerazione precedente. Nascono così le ricostruzioni moderne, quelle fatte secondo regole e criteri spesso esterni alle Comunità locali, dove il peso dei governi, e quindi degli attori sovralocali, nel processo è maggiore. La città e il territorio diventano organismi complessi sostanziati da tre componenti: Urbs, Civitas e Polis.

Il terremoto ha un impatto materiale e diretto nella prima costringendo la Civitas ad una condizione precaria, obbligandola non solo ad adattarsi alla nuova condizione ambientale, ma anche, non per suo volere, a ripensare una nuova Urbs. Questa operazione in epoca moderna si svolge ad opera della Polis, cioè del governo della città, che è chiamata a delineare un percorso e a definire, progettandola, la nuova Urbs, intervenendo però inevitabilmente anche sulla Civitas. Qua sta il nodo

---

5 E. Guidoboni (1989), a cura di, *I terremoti prima del Mille in Italia e nell'area mediterranea. Storia archeologia sismologia*, SGA, Bologna.

della ricostruzione, non cosa fare, cioè ricostruire, ma come farlo per chi e soprattutto con chi.

I governi degli stati sempre più grandi e organizzati, fino al secolo diciannovesimo<sup>6</sup>, sperimentavano nuovi modelli e utopie di città in occasione delle ricostruzioni, rilocalizzando spesso i nuclei e costruendo del nuovo. Se è vero che ciò avveniva perché non c'erano le conoscenze nel campo della sismologia, geologia e nelle scienze delle costruzioni odierne, e che quindi si procedeva per tentativi nella ricerca di un sito a basso rischio, è vero anche che costruire nuove Urbs era un modo per le nuove polis di cancellare i segni del passato, di fatto cancellando il "vecchio mondo" e proponendone uno nuovo.

Queste nuove città ricostruite per un "uomo nuovo", compiute a partire dal Rinascimento, erano un atto impositivo da parte dello Stato, cioè fortemente eterodirette, e non mancano, scorrendo la casistica degli ultimi secoli (Guidoboni, 1997), fenomeni di abbandono e di rigetto da parte delle Comunità per cui erano pensate<sup>7</sup>.

Se la ricostruzione a mezzo di new-town è così negativa, verrebbe da pensare che la riproduzione pedissequa dell'esistente, "dov'era com'era" possa essere una maniera per conservare la Civitas ed evitare lo scollamento della Comunità dal suo territorio. In realtà, invece, anche ricostruendo "dov'era com'era" si rischia di commettere il medesimo errore di disaccoppiare il binomio Comunità-Territorio.

---

<sup>6</sup> Il riferimento non è solamente al caso siciliano ma ricordiamo anche Lisbona, ricostruita dopo il terremoto del 1755, e Lima, in particolare la ricostruzione del Callao dopo l'evento del 1746 (Alexander, 2004).

<sup>7</sup> Un caso eclatante è quello di Gibellina del 1968, dove la ricostruzione demiurgica ha prodotto una new-town che nella volontà di chi l'ha progettata doveva generare una nuova Civitas più moderna, più urbana e che, invece, è stata rigettata dalla popolazione e destinata ad essere tuttora concepita come aliena dalla civitas (Pizziello, 2012).

La popolazione, dopo i pochi terribili minuti del sisma, ha un solo desiderio e cioè riavere la Città e il Territorio precedenti per riuscire a rimuovere il trauma e rimpossessarsi della propria quotidianità (Geipel, 1993). Se fosse possibile ricostruire tutto “dov’era com’era” in poche ore, il problema non sussisterebbe, ma nella realtà la ricostruzione è un processo che può durare decenni, e nel frattempo la Comunità, anche se in maniera forzata, è portata a modificare la propria geografia relazionale, ad alterare i propri punti di riferimento, a ricreare una “normalità” nuova per quanto transitoria. In questo lasso di tempo la Civitas subisce una mutazione che la porta ad essere diversa da quella pre-sisma; a ciò si aggiunge che le dinamiche socio-economiche si alterano durante tutto il processo ricostruttivo e possono portare il singolo a spostarsi, a ricollocarsi e a ripensarsi diversamente rispetto alla Comunità e del Territorio. Potrà accadere che qualcuno decida di migrare con la propria famiglia fuori dal territorio colpito, qualcun altro di trasferirsi perché magari, grazie al coinvolgimento nel processo di ricostruzione, trova un posto dove progettare un nuovo futuro. Il rischio è che una Urbs perfettamente identica a quella pre-sisma sia in realtà un ulteriore artificio, essendosi modificata nei fatti la Civitas durante il processo.

In questa dissertazione si vuole cercare di percorrere una terza via che non tratti forme e modelli urbani ma parta dal territorio stesso. Alla luce di quanto detto il dibattito che contrappone il “dov’era com’era” alle “*new towns*”, molto caro alla Pianificazione Territoriale e Urbanistica, rischia di limitare lo sguardo verso la rigenerazione del territorio colpito, concentrando l’attenzione su forme e localizzazioni, piuttosto che sul significato del processo rigenerativo. Entrambi i modelli sono semplificazioni a priori dell’Urbs, che prescindono da una Civitas in rapido mutamento e dall’idea che questa abbia il diritto di dover pianificare e progettare città futura post-sisma. Se è vero che ciò avviene perché entrambe le posizioni puntano alla praticità e all’efficienza del



processo<sup>8</sup>, è vero anche che questo escludendo totalmente il coinvolgimento della Comunità nel processo e lo scontro tra le istanze degli attori sovralocali e quelli locali, compie un atto impositivo e antidemocratico.

La ricostruzione, non deve essere intesa come una ricerca di forme o modelli urbani, ma in chiave rigenerativa, una ricerca olistica e sapiente di nuovi processi riterritorializzanti<sup>9</sup>. Perciò questa tesi, forse un poco in controtendenza, pone al centro del processo di ricostruzione la governance come strumento che permetta l'incontro tra attori locali e sovralocali e soprattutto come attivatrice di processi virtuosi e mezzo per aiutare la rigenerazione del rapporto tra Urbs e Civitas, piuttosto che strumento per realizzare forme, schemi o modelli, reputati idonei e opportuni a priori.

### ***Per una critica radicale al concetto di ricostruzione***

Cercando la parola ricostruzione nel dizionario della lingua italiana si trova la seguente definizione:

*«ricostruire: 1 Costruire di nuovo: ricostruire un edificio sulle sue rovine  
| (fig.) Ripristinare, ricostituire: ricostruire le fondamenta dello Stato |*

---

<sup>8</sup> Costruire com'era dov'era permette di ripartire nell'immediato e sembra venire incontro alle aspettative della popolazione di ritornare alla situazione precedente allo shock ma non considera che lo scenario post-sisma può non essere comparabile con quello pre e può influire sullo sviluppo socio economico. Le new town invece partono dalla volontà di riproporre un nuovo modello di sviluppo ridisegnando spesso l'assetto territoriale, ma chiedono alla popolazione e agli attori di compiere una sorta di "atto di fede" nei confronti del Ricostruttore che propone nuovi modelli spesso asettici e non calati nell'identità e la realtà locale.

<sup>9</sup> Il riferimento è allo schema TDR proposto da Alberio Magnaghi in Rappresentare i luoghi, Alinea, Firenze p.28. Dove l'evento viene visto appunto come un elemento non di diretta deterritorializzazione in se ma come potenzialmente portatore di interruzioni nei sedimenti cognitivi materiali e immateriali. Occorrerà quindi considerare questi in una chiave nuova con un atto simile alla riterritorializzazione, cioè un novo patto tra uomo e natura.

*Anche nella forma pronominale (con valore intensionale) ricostruirsi, costruirsi nuovamente: si ricostruì la casa distrutta dal terremoto | (fig.) Rifarsi: si è ricostruito una vita»<sup>10</sup>.*

Siamo sicuri che questa rappresenti al meglio l'azione del ricostruire riferita al territorio nelle sue componenti naturali e antropiche?

La prima definizione è “Costruire di nuovo” e porta proprio l'esempio della ricostruzione di un edificio dopo un terremoto, in pratica una riproposizione di ciò che c'era, mentre in senso figurato la definizione sembra foriera di un'azione più propositiva che ripropositiva.

Il territorio, come la città, va inteso come vivo, dinamico e non riproducibile, più simile ad un organismo vivente che ad un oggetto. Il concetto comune di ricostruzione rischia di rivelarsi poco confacente al territorio, ma piuttosto adatto solo ad elementi di questo (edifici, strade, opere pubbliche, ecc.).

Facciamo l'esempio di una sedia in legno. È progettata per sedersi, per durare nel tempo. Se a causa di un piccolo incendio domestico questa sedia viene danneggiata dalle fiamme, la decisione da prendere è semplice: far ricostruire da un falegname le parti danneggiate riportandola, nelle fattezze, allo stato iniziale prima dell'evento.

Ma se accanto vi fosse stata una pianta e anch'essa avesse subito dei danni?

Di fatto non esiste artigiano che possa ricostruire un ramo, una foglia o un fiore identico a quello danneggiato e sostituirlo, e forse non ve ne sarebbe neanche motivo. Occorre quindi un giardiniere, che conosca le regole vitali della pianta, che provveda con delle misure straordinarie per non farla morire e portarla ad una ripresa delle funzioni vitali,

---

<sup>10</sup> Vocabolario della lingua italiana Zingarelli, edizione 2012.

somministrandole ad esempio acqua o luce in diversa quantità, potandola sapientemente in alcuni punti, dandole dei concimi nutrienti che ne aiutino la guarigione o magari posizionandola temporaneamente in un altro luogo. Sarà poi la pianta stessa che ricostruirà, o meglio rigenererà, le parti danneggiate dall'evento, che necessariamente potranno non essere uguali a quelle precedenti, l'intera pianta potrà non assomigliare alla stessa ante incendio. Insomma, la strada che porta al recupero della "normalità" è molto più complessa rispetto al caso della sedia, nessuno può dirsi certo degli esiti e dei tempi.

La rigenerazione della pianta, a differenza della ricostruzione della sedia, non può essere compiuta in maniera esogena e demiurgica da parte dell'uomo, ma deve avvenire endogenamente, deve cioè essere la pianta stessa l'artefice del recupero, con i tempi e modi che la sua natura le mette a disposizione; l'uomo dall'esterno può solo intervenire con una serie di accortezze e cure che aiutino il processo.

La ricostruzione del territorio deve essere equiparabile alla cura della pianta dopo l'incendio, ciò che occorre non è una ricostruzione ma una rigenerazione. Questo comporta che non vi è bisogno di un atto compiuto dall'esterno ma deve innescarsi un processo dall'interno dell' "organismo" territoriale.

Ma chi può compiere questo processo di rigenerazione e come? certamente gli attori locali, intesi come comunità, singoli, associazioni, cittadinanza attiva, ecc. ma anche amministrazioni di prossimità. Sono questi la linfa vitale che può portare alla rigenerazione. Gli attori locali da soli non è detto però che siano sufficienti, infatti come per la pianta danneggiata dal fuoco ha bisogno di un giardiniere sapiente con strumenti e nutrienti giusti, anche il territorio per rigenerarsi dopo un disastro necessita di soggetti esperti e tecnicamente preparati, gli attori sovralocali, che lo aiutino tramite strumenti adeguati e risorse opportune.

In questa ottica l'obiettivo non è ottenere un progetto finito di ricostruzione ma un processo compiuto di rigenerazione, che non può che partire dal territorio colpito e dalla sua Comunità.

### ***Dubbio, Domanda e Obiettivo***

All'indomani del devastante sisma del 2009 che ha colpito l'Abruzzo e in particolare la città de L'Aquila, il dibattito in Italia si è nuovamente acceso intorno alla ricostruzione, come altre volte era avvenuto in passato - essendo il nostro paese molto esposto a questo tipo di eventi - e nuovamente si è evidenziata la grande lacuna rappresentata dalla mancanza di un'idea-guida nazionale in materia. L'attenzione della Pianificazione al tema delle ricostruzioni, oltre che episodica, nel nostro paese è esigua e residuale. Non esiste, infatti, un vero "filone" di studi sulle ricostruzioni post-sisma, ed anche in conferenze e riviste raramente questo tema viene affrontato, eccezion fatta per l'immediato post-evento, oltre, ovviamente, la dibattito nelle regioni e territori colpiti dove l'interesse tende a prolungarsi, rimanendo però circoscritto, quasi "provinciale".

La ricostruzione è un processo che inevitabilmente guarda al futuro, carico di speranze e aspettative e in una certa maniera "parla la sua stessa lingua" della Pianificazione Territoriale e Urbanistica, grazie alla sua inclinazione alla programmazione nel breve e alla pianificazione strategica nel medio e lungo periodo. Per questo ricostruire significa in un certo qual modo sostanzialmente pianificare. Tuttavia, questo approccio collide in parte con la prassi che vede la Pianificazione Territoriale e Urbanistica spesso slegata dalla pianificazione post-disastro<sup>11</sup>. Nel caso de L'Aquila la debolezza, e la conseguente esautorazione, della

---

<sup>11</sup> In questo caso si intende la pianificazione derivata dall'intervento dello Stato e dei suoi enti di Protezione Civile. Riprenderemo in seguito il tema delle due tipologie di pianificazione.

Pianificazione Territoriale e Urbanistica hanno permesso la realizzazione di progetti e la previsione di politiche e provvedimenti che hanno inciso negativamente sul territorio, sulla comunità e quindi inibito processi territoriali rigenerativi. Questa è la prima critica che il lavoro fa ad un *modus operandi* dominante, formale, distorsione dalla scienza dei disastri e attento più alla soluzione delle contingenze che alla tutela e allo sviluppo del territorio nel suo complesso intreccio tra ambiente e uomo.

Nimis (2009, p. 11) all'indomani del sisma abruzzese, di fronte al caos del dibattito sul come ricostruire, afferma:

*«È perlomeno singolare che in un paese come il nostro, così frequentemente devastato da eventi calamitosi, tardi tanto a profilarsi un'idea-guida di ricostruzione».*

Alcune ricostruzioni italiane sono state valutate inefficaci nel medio-lungo periodo sotto il profilo socio-economico, il riferimento è soprattutto al Belice e all'Irpinia (Pinzello, 2012; Guidoboni, 2011; Cannarozzo, 2009; Gerundo, Frosolino, 2009), questa componente è il nodo problematico che intende approfondire questo lavoro dottorale; infatti, vi è la ferma convinzione, da parte di chi scrive, che la sola ricostruzione fisica non possa bastare e che ci sia bisogno di una rigenerazione del territorio che presupponga un percorso più olistico, che tenga conto delle ricadute ambientali, socio-economiche, e di ripanificazione.

**Il dubbio** di questo lavoro è che la Pianificazione Urbana e Territoriale non riesca ad inserirsi in maniera efficace nel processo di ricostruzione e che ciò abbia delle ricadute negative per il territorio, a causa dell'eccessiva concentrazione sulla ricostruzione fisica e meno alla rigenerazione di questo.

**La domanda di fondo** di tutto il lavoro, da cui è opportuno partire per cercare di sciogliere questo dubbio, quindi, è: “Come è possibile

ricostruire dopo il terremoto innescando processi di rigenerazione del territorio?”

Questo lavoro ha come **obiettivo** quello di rimettere al centro del processo di ricostruzione il territorio, i suoi attori, il suo ambiente naturale e la sua identità locale attraverso una rigenerazione di questo dopo lo shock del terremoto.

### ***Metodo e struttura della ricerca***

Le parole chiave di questa dissertazione dottorale sono tre: *Disastro, Territorio e Rigenerazione*. Per riuscire ad arrivare a studiare e approfondire l'ultima, obiettivo della ricerca, occorre prima conoscere le altre due e soprattutto il loro rapporto da entrambi i punti di vista. Volendo porre al centro del processo rigenerativo il territorio, il disastro viene visto come un agente esterno che agisce sul primo indipendente dalle dinamiche e dal normale fluire di questo. In altre parole deve essere il territorio ad imparare ad adattarsi al disastro e a reagire agli effetti materiali e immateriali che questo genera durante la ricostruzione. Proprio per questo si è deciso di non partire direttamente dalle scienze del territorio, ma piuttosto, da quelle del disastro, o disastrologia, che studiano appunto i disastri non solo negli effetti fisici ma in quelli psicologici, sociali, antropologici ed economici alla ricerca di un processo rigenerativo. Vi è poi una seconda scelta metodologica, relativa sia alla letteratura che ai casi studio, cioè quella della scala di riferimento geografica: inizialmente la ricerca focalizza l'attenzione sul contesto internazionale per poi scendere al livello nazionale.

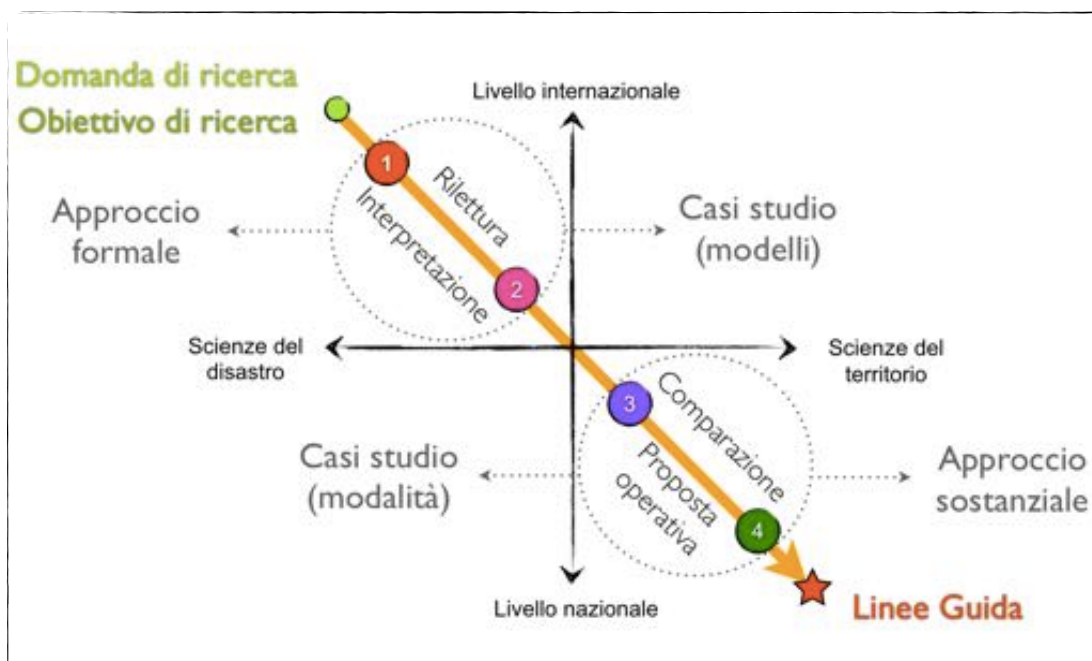


Fig.1 - Schematizzazione della struttura di indagine della tesi.

I motivi di questa struttura sono due, il primo di merito e il secondo di metodo.

Per quanto riguarda il merito la scelta è derivata dal fatto che la disastrologia a livello internazionale è molto più avanzata rispetto a quella italiana e può poggiare su basi di ricerca solide e molti casi studio e quindi permette di considerare un quadro di riferimento più ampio. Questa arretratezza italiana nel campo della disastrologia ha permesso invece un discreto sviluppo delle Scienze del Territorio in riferimento alle ricostruzioni anche se non ha mai portato, come detto nell'introduzione, alla creazione di un vero e proprio filone disciplinare ma piuttosto ad una costellazione di ricerche e studi isolati.

Dal punto di vista del metodo questa articolazione di ricerca permette di avere un quadro completo in entrambe le direzioni, disciplinare e geografica, imprescindibile per comprendere in maniera olistica e più ampia possibile la problematica rigenerativa. La linea della ricerca parte comunque dal disastro per arrivare al territorio conservando così la

“gerarchia” che si ritiene opportuna per studiare il processo rigenerativo. Stesso principio per la dimensione geografica che in un’ottica rigenerativa deve arrivare al locale ma comunque non può prescindere da un respiro globale.

I capitoli del lavoro si distribuiscono lungo la linea ideale di ricerca ma la loro collocazione all’interno della struttura non prescinde che questi non possano “attingere” anche da altre aree. Il modello non è rigido, piuttosto è una modalità che ci si è dati per guidare l’articolazione della ricerca permettendo di mantenere un rigore metodologico di massima.

**Il primo capitolo** è sostanzialmente di inquadramento sul rapporto tra terremoto e territorio e sui fattori che influenzano il processo di ricostruzione post-sisma. Partendo da una rilettura della letteratura disastrologica si vuole indagare il tipo di risposta che questa ha dato al problema della ricostruzione post-sisma con un particolare focus sugli approcci e i modelli elaborati e su quale sia stata la loro evoluzione e quali siano le loro attuali prospettive. Vengono riportati i fattori che influenzano il processo di ricostruzione individuati dalla letteratura della scienza dei disastri che riguardano sia il disastro in se che il contesto e lo scenario con particolare attenzione al ruolo dei trends pre sisma.

**Il secondo capitolo** compie due passaggi molto importanti uno di scala e l’altro di critica agli approcci e ai modelli proposti dalla disastrologia. Il primo passaggio consiste nel vedere come a livello di paese la Pianificazione post-disastro, cioè legata alla disastrologia, agisce e quali effetti generi sul territorio colpito. Si considereranno due ricostruzioni sotto forma di studi di caso il Perù ed in Giappone, il primo frutto di uno studio sul capo e il secondo derivato da un’interpretazione della letteratura e della “cronaca”, essendo entrambi molto recenti. I due casi servono da base per la comprensione degli effetti di modelli e approcci di Pianificazione post-disastro e della necessità di correzione di quest’ultimi



in senso sostanziale e di decentramento della governance. In particolare si compie una critica sul ruolo dato alla Comunità e agli attori locali negli approcci presi in esame e come questo sia di fatto ancora distante dall'idea di rigenerazione territoriale a cui si vuol tendere.

**Il terzo capitolo** affronta il tema del rapporto tra la Pianificazione Territoriale e Urbanistica e la ricostruzione in un paese, l'Italia, che non ha né un modello, né un approccio nazionale definito, ma un andamento “ondivago” dei processi di ricostruzione. L'assenza di modelli e approcci consente però di individuare quelle che vengono definite modalità di ricostruzione analizzate e comparate attraverso un Abaco. La scelta degli indicatori è “ibrida” in quanto deriva dalle due scienze così da portare ad un'analisi per così dire “sincretica”. I casi studio che vengono comparati, in maniera diacronica, sono le cinque più grandi ricostruzioni dal dopoguerra ad oggi. L'analisi si fonda su fonti bibliografiche come base per tutti i casi tranne quello de L'Aquila che è stato studiato sul campo. Gli esiti dell'abaco portano all'individuazione degli assi portanti dei processi ricostruttivi in Italia.

**Il quarto capitolo** propone una rilettura degli esiti dell'abaco attraverso uno “schema di funzionamento” dei processi di ricostruzione analizzati cercando di relazionare gli assi precedentemente individuati in chiave rigenerativa. Questo schema viene rappresentato attraverso la metafora del “triciclo” e vuole superare la modellizzazione consequenziale lineare proposta dalla disastrologia proponendo invece un funzionamento del processo sincronico, in merito alle fasi, e cooperativo per quanto riguarda la Governance. Nell'ottica della rinuncia ad un modello di ricostruzione vengono proposte delle linee guida per il processo rigenerativo in maniera stretta post-sisma che si relazionano allo schema di funzionamento del processo.

Il metodo di ricerca può apparire per così dire “artigianale” prima che originale, ma questo è dovuto al fatto che ad oggi non esistono metodi di ricerca strutturati riguardanti le ricostruzioni e la loro comparazione se non nella disastrologia. Quest’ultimi sono stati mutuati solo in parte in quanto si è voluto dare un taglio maggiormente orientato al territorio essendo l’obiettivo di fondo la ricerca di una rigenerazione territoriale post-sisma.

Anche i casi studio presenti nell’abaco sono di fatto stati trattati da numerosi autori ma si è cercato di scomporli e rileggerli in maniera originale e sistematizzata proprio per riuscire a riassumerli in un abaco, che rappresenta in se già una rilettura originale. L’intero lavoro ha quindi una forte componente sperimentale sia riguardo alla scelta della domanda che agli obiettivi e al metodo utilizzato.

# Capitolo 1.

## Il post-sisma: tra modelli e approcci

### 1.1 *Il rapporto tra disastro e territorio*

La letteratura proveniente dalle scienze sociali, ed in particolare dalla disastrologia<sup>1</sup>, aiuta a comprendere le dinamiche che un evento disastroso attiva nel singolo, nella Comunità e nelle organizzazioni. Nel caso del sisma questo aspetto è particolarmente importante in quanto il terremoto è

---

<sup>1</sup> Il primo studio empirico assimilabile alla disastrologia è degli anni '20 del secolo scorso eseguito da Prince all'interno della sua tesi di dottorato alla Columbia University relativo all'esplosione di una nave nel porto di Halifax in Canada nel 1917 e ai cambiamenti sociali provocati nella Comunità in cui si registrarono 1.963 morti e 9.000 feriti.

Ma la prima stagione della disastrologia, cioè quella di preparazione militare, si sviluppa e perfeziona durante la seconda guerra mondiale negli Stati Uniti d'America, presentando una notevole connotazione pratica di ordine militare, dal momento che aveva per scopo l'addestramento dei soldati stanziati in Europa affinché fossero in grado di fronteggiare le reazioni degli abitanti nelle città alleate sottoposte ai bombardamenti tedeschi.

Finita la seconda guerra mondiale gli studi sui disastri vennero finalizzati alla difesa da eventuali attacchi esterni agli Stati Uniti d'America, entrando nella seconda stagione di ricerche ancora fortemente legata all'ambito militare ma finalizzata alla difesa, la fase di reazione ai disastri, con ricerche sui disastri occorsi in tempo di pace, con l'intento di estrapolare i risultati alle emergenze causate da un eventuale primo attacco militare contro il continente americano e la popolazione civile. Importante notare che le ricerche furono svolte in molte università, ma la più importante fu realizzata dal National Opinion Research Center (NORC) all'Università di Chicago tra il 1950 e il 1954, così che dall'ambito militare la disciplina gradualmente passò a quello civile.

La disastrologia assume quindi un forte connotato operativo e legato alla contingenza utile per la reazione a molteplici scenari emergenziali, ma solamente nella fase successiva quella della preparazione delle Comunità e del controllo del rischio, che parte dagli anni '60 e arriva attraverso gli studi degli anni '80 arriva fino ad oggi, essa compie un salto verso lo studio e la preparazione ai disastri non solo delle organizzazioni operative, ma anche delle Comunità agli eventi.

La disastrologia attraverso le sue fasi si è evoluta in due direzioni: la prima determinata dal passaggio dall'ambito militare a quello civile e la seconda dall'allargamento della componente multidisciplinare, che dagli aspetti principalmente sociologici dell'origine si è arricchita con quelli geografici, geologici e fisici nel caso dei disastri naturali. Attualmente l'apertura è avvenuta anche verso le discipline economiche, urbanistiche e ingegneristiche maturando una nuova fase però ad oggi giovane e ancora non molto definita.

un evento ciclico intrinseco nella natura del territorio che l'uomo deve imparare vedere come una minaccia imprescindibile con cui imparare a convivere e non, come veniva visto in passato, come "un atto di Dio" o una punizione, qualcosa cioè di inatteso e inspiegabile, avulso dal normale fluire dell'evoluzione territoriale (Noto, 2008).

A tutt'oggi non esiste ancora un accordo generale su quali siano gli eventi che rientrino nella categoria disastri, in quanto essi hanno origini e effetti estremamente variegati; l'unica distinzione riconosciuta rinvenibile nella letteratura è tra disastri di origine naturale e disastri di origine tecnologica<sup>2</sup>. Nella prima categoria vi sono terremoti, eruzioni vulcaniche, tsunami, tornado, alluvioni, siccità e uragani, mentre nella seconda guerre, conflitti, incidenti tecnologici e incidenti nucleari. Questa distinzione, tuttavia, è sempre stata oggetto di discussione; l'italiano Mario Tozzi<sup>3</sup> arriva ad affermare che le cosiddette catastrofi naturali non esistono, ma sono semplicemente degli eventi provocati dall'errato *modus operandi* umano e dalla sua incapacità di non tenere conto del naturale divenire di un pianeta attivo e dinamico.

È possibile comunque considerare corretta la definizione più generale di disastro proposta da Quarantelli (1993, par. 3):

*«un evento sociale osservabile nello spazio e nel tempo, in cui certe entità sociali subiscono sconvolgimenti delle loro attività sociali ordinarie come conseguenza della minaccia, reale o presunta, prodotta dalla comparsa relativamente improvvisa di agenti pericolosi di origine naturale o tecnologica, i quali non possono essere pienamente e direttamente controllati tramite la conoscenza sociale esistente».*

Se l'utilizzo di questa definizione dirime, in parte, il nodo sull'origine del disastro, essendo calzante per ogni tipologia, rimane da sciogliere

---

2 Quarantelli E. L. (1993), voce «Disastri», *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani.

3 Tozzi M. (2005), *Catastrofi. Dal terremoto di Lisbona allo tsunami del sudest asiatico: 250 anni di lotta tra l'uomo e la natura*, Rizzoli, Bologna. p. 10.

quello relativo agli effetti del disastro, di fatto alla base del dibattito della disastrologia.

Se è vero che il disastro in sé, soprattutto se naturale, non ha una relazione con la Pianificazione Territoriale e Urbanistica durante la sua manifestazione<sup>4</sup>, è altrettanto vero che la sua fenomenologia e le sue caratteristiche la influenzano molto sia nel pre-disastro, circa la prevenzione e la riduzione della vulnerabilità, che nel post-disastro, in relazione al ricovero e alla ricostruzione.

## ***1.2 Le caratteristiche fisiche del terremoto***

Proprio per questo è importante individuare le caratteristiche fisiche del disastro terremoto e in cosa queste si discostano da altri eventi:

*Ha una bassa frequenza ed è ciclico.* se rapportato alle generazioni umane, il terremoto può essere a malapena ricordato “a memoria d’uomo”; la frequenza sismica di un territorio raramente è minore di cinquanta anni e maggiore di trecento, per quanto riguarda gli eventi distruttivi in Italia. La caratteristica della ciclicità del fenomeno è peculiare dei disastri naturali, anche se alcuni di essi hanno una frequenza maggiore, come ad esempio i tornado e gli uragani, gli Alisei e El Nino, ma anche più semplicemente alluvioni, inondazioni o siccità e carestie, mentre altri minore, come ad esempio le eruzioni vulcaniche.

*È imprescindibile.* infatti, i territori soggetti a minaccia sismica sicuramente hanno avuto eventi in precedenza e certamente li avranno in

---

<sup>4</sup> Ci si riferisce al momento dell’evento e alla prima emergenza.

futuro. In questo il sisma si discosta dai disastri di origine antropica, come ad esempio le guerre moderne o un disastro nucleare, dove l'imprevedibilità e l'indeterminazione sono spesso caratteristiche sostanziali.

*Presenta fenomeni di "avvisaglia".* spesso anche molto frequenti e distinguibili. Nel periodo che precede il terremoto "disastroso", scosse di minore entità si verificano nelle zone sismiche e sono chiaramente percepite dalla popolazione, anche se non provocano danni materiali, né generano segni all'ambiente visibili. Questo fenomeno è comune a quasi tutte le tipologie di disastro naturale mentre non sempre lo è in quelle antropico/tecnologiche.

*È rapido e intenso.* L'evento in sé dura al massimo tre minuti nei casi più eccezionali, anche se nella norma la durata è inferiore al minuto ed è accompagnato da un forte rumore. Altri disastri naturali, come ad esempio le alluvioni, gli uragani, le tempeste tropicali, invece, hanno una durata dell'esposizione al danno più lunga, anche di giorni. Per quanto riguarda i disastri antropici, se è vero che alcuni, come ad esempio attacchi nucleari o terroristici, sono di durata breve, altri hanno la caratteristica di essere molto più diluiti nel tempo e di intensità variabile, si prenda ad esempio una guerra.

*È imprevedibile.* Non è possibile ad oggi prevedere con precisione il momento in cui avverrà un sisma, anche se sovente delle serie di scosse minori anticipano l'evento di maggiore intensità, questo non avviene nella totalità di casi o può avvenire in un luogo distante anche decine di chilometri dal luogo dell'evento distruttivo. Questa caratteristica non è comune ad altri disastri naturali, come quelli legati alla meteorologia, ad esempio tempeste tropicali e uragani, o quelli di origine geofisica come eruzioni vulcaniche effusive.

*Può replicarsi o creare uno “sciame”.* Sono possibili repliche di minore intensità dopo l’evento più disastroso e, in alcuni casi, il ripetersi dell’evento di pari o maggiore intensità, anche a distanza di mesi. Il post evento non può quindi ritenersi sicuro, anzi, queste sollecitazioni postume, anche se di minore intensità, possono provocare danni ingenti in quanto vanno a colpire manufatti già compromessi dalla scossa distruttiva precedente.

*È circoscritto.* L’evento sismico è percepibile anche a distanza di centinaia di chilometri ma interessa, in maniera incisiva solamente una porzione di territorio, creando quello che in gergo viene chiamato “cratere”; i danni sono, quindi, minori via via che ci si allontana dall’epicentro.

### ***1.3 Gli effetti del terremoto sui vari livelli di attività sociale e sulla Comunità***

Tali caratteristiche portano nel pre-sisma a tre comportamenti dei vari livelli di attività sociale esposti al rischio:

- *Scarsa preoccupazione.* Le Comunità, a causa della bassa frequenza dell’evento, non hanno una reale percezione del rischio a cui sono esposte ed il terremoto, così, non riesce ad essere individuato come minaccia reale e costante come invece è, e conseguentemente non desta preoccupazione, piuttosto viene vissuto come riguardante altri luoghi
- *Scarso interesse.* La Comunità, come i soggetti, stentano a darsi delle regole di mitigazione dei danni potenziali che l’esposizione alla minaccia presenta. Le norme di prevenzione del danno su strutture ed

edifici vengono viste come non prioritarie nell'agenda ordinaria, portando a anteporre principi di carattere economico o di rendita dei suoli, come il risparmio della messa in opera di manufatti o la necessità di espandere aree produttive o parti di città in zone consone a livello logistico ma magari a rischio sismico. Ciò porta ad un sostanziale disinteresse per la prevenzione anche da parte della politica e dei professionisti, che vedono i criteri antisismici più come un ostacolo che come un investimento nel futuro.

- *Scarsa organizzazione.* Anche le Amministrazioni e gli organismi di gestione del territorio, fatta eccezione per quelle preposte alla gestione delle situazioni di crisi, non vedendo la prevenzione e la preparazione ai disastri come una priorità, stentano a delineare una organizzazione gestionale chiara e predeterminata in questa fase. Raramente vengono inseriti criteri antisismici nei piani regolatori così da annettere la prevenzione alla Pianificazione ordinaria, ma ci si limita a ciò che è prescritto dalla normativa.

Le caratteristiche intrinseche dei terremoti, inoltre, portano nel post-sisma ad altri tre comportamenti dei vari livelli di attività sociale esposti al rischio:

- *Reazione allo shock a fasi contrastanti.* Dopo l'evento si susseguono quattro fasi di reazione individuali (Barton, 1970; Dines, 1974) che passano dalla reazione di aiuto e prodigazione nelle attività di ricerca (fase eroica), all'ottimismo dato dalla eco mediatica dell'evento e dal vedere tante forze in campo per risolvere le profonde crisi multi livello (luna di miele), per poi passare, dopo la fase di prima emergenza, al realizzare le difficoltà, l'impreparazione, i danni reali e gli sbagli commessi in passato (disillusione), e infine l'inizio di una ripartenza sia fisica che socio-economica (ristabilizzazione). Queste fasi hanno forti ripercussioni in tutto il processo post-sisma, più che nel caso di altri disastri. Qualora l'evento fosse meno repentino e impreveduto,



infatti, la Comunità potrebbe aver sviluppato una capacità resiliente maggiore e, quindi, una capacità di reazione allo shock più pronta ed efficace, oltre che meno fluttuante tra stati d'animo contrastanti.

- *Perdita dei riferimenti spaziali.* Il sisma produce danni gravi ai manufatti, spesso non valutabili autonomamente da parte dei non addetti ai lavori, e conseguentemente viene messo in sicurezza il territorio precludendo l'accesso a molte strutture, anche ad interi quartieri o parti di città. Ciò produce uno smarrimento individuale e collettivo in primis per l'improvviso venir meno del proprio ambiente familiare, inteso come abitazione, luogo di lavoro e vicinato, e secondariamente perché risultano inagibili tutte quelle strutture funzionali alla vita quotidiana, come servizi pubblici primari, ma anche i luoghi del commercio e di incontro. Altro aspetto di primaria importanza è che gli sfollati vengono alloggiati temporaneamente in tendopoli, soluzioni temporanee ed a volte addirittura fuori del cratere, tutti luoghi a loro sconosciuti e comunque assoggettati a regole dettate dall'emergenza abitativa e perciò non corrispondenti alle abitudini di vita pre-evento dei soggetti.

- *Necessità di ripensare sé stessi, la Comunità e il Territorio.* Il processo di ricostruzione impone al territorio una ridefinizione di sé stesso, ma se esso prima dell'evento non era già cosciente della propria condizione socio-economica e non aveva già rodato strumenti di condivisione delle scelte, sviluppando così una capacità di progettazione del proprio assetto futuro, difficilmente il processo di ricostruzione potrà prescindere da un periodo di riflessione condivisa (Quarantelli, 1993). Se il territorio proveniva da una fase recessiva o di crisi di alcuni settori, potrebbe essere invogliato ad accettare in maniera dogmatica soluzioni e modelli assoluti non rispettosi del contesto e, dunque, con una grande probabilità di insuccesso nel medio lungo periodo.

***Un parallelo tra guerra e terremoto per comprendere il suo rapporto con la Comunità nella storia e nella memoria***

Per quanto ogni evento disastroso presenta delle caratteristiche peculiari che lo contraddistinguono, è possibile trovare delle somiglianze in alcuni aspetti; per esempio, le guerre moderne presentano una simile tipologia di danni materiali che solitamente si rilevano dopo un terremoto<sup>5</sup>. Proviamo, quindi, a compiere una comparazione degli effetti che questi due disastri, molto diversi tra loro ma simili negli effetti materiali, hanno nel singolo, nella società e nelle organizzazioni, con particolare riferimento alla memoria dell'evento. Questa comparazione risulta molto interessante in riferimento all'Italia, dove nell'immaginario collettivo la ricostruzione rievoca principalmente questi due scenari.

Si vuole inoltre mostrare come sia importante comprendere la causa del disastro e gli effetti che questo ha nel territorio, prima ancora del “come e cosa fare”. Purtroppo spesso, in Italia come in altri Paesi, questo aspetto viene tralasciato perché si è concentrati su forme, modelli e progetti futuri, sempre migliori e innovativi, senza considerare le caratteristiche e gli effetti generati dal disastro che, volenti o nolenti, influenzano lo scenario come il processo.

La nostra penisola da migliaia di anni è stata costretta a ricostruire in seguito sia a guerre e che a terremoti, ma difficilmente, ad occhi non attenti, mostra traccia di quest'ultimi, materiale come immateriale, mentre i segni delle prime, e delle relative ricostruzioni, sono spesso celebrati e visibili. Ad esempio, l'Emilia fu colpita nel 1916<sup>6</sup> da un terremoto di magnitudo 5.8 che danneggiò pesantemente Rimini, con effetti anche della Pianura Padana, in corrispondenza dei territori colpiti dall'evento del

---

5 In entrambi i danni sono diffusi e differenziati, caratterizzati dal collasso totale o parziale delle strutture a macchia di leopardo in un'area vasta.

6 Guidoboni E. & Valensise G. (2011), Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni, Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, Bologna, p. 237.

maggio 2012, tuttavia, dalle interviste e leggendo le cronache emerge che pochi abitanti erano consci della sismicità della zona<sup>7</sup>. Il ricordo invece delle battaglie della prima e della seconda guerra mondiale è molto celebrato nella medesima area in molte occasioni, 25 aprile in primis. Stessa dinamica sul Mugello, dove l'ultimo terremoto disastroso è avvenuto meno di 80 anni fa eppure sono scarsamente visibili tracce sia dell'evento che della ricostruzione, mentre targhe e monumenti sono presenti in molti borghi. Infine a L'Aquila che era stata colpita, anche se marginalmente, nel 1950 dal terremoto di Campotosto (VIII° Mercalli) e lei stessa nel 1958 (VIII° Mercalli)<sup>8</sup>; ma, anche in questo caso, poche tracce tali eventi avevano lasciato nell'immaginario collettivo<sup>9</sup> e poco avevano condizionato la considerazione del rischio sismico nei criteri costruttivi degli edifici<sup>10</sup> e della città<sup>11</sup>.

Perché il terremoto viene rimosso dalla collettività maggiormente della guerra? Perché del primo non si vuol lasciar traccia come se fosse una vergogna, un pudore, mentre il secondo si celebra? Ciò in parte può essere spiegato dalle differenze intrinseche nell'evento, che inevitabilmente influenzano la capacità di metabolizzazione e elaborazione di quest'ultimo da parte della Comunità.

---

7 Per approfondire [http://www.corriere.it/scienze\\_e\\_tecnologie/12\\_giugno\\_08/terremoto-emilia-pericolo-noto\\_2d42c4a6-b172-11e1-ba93-c93b078addf8.shtml](http://www.corriere.it/scienze_e_tecnologie/12_giugno_08/terremoto-emilia-pericolo-noto_2d42c4a6-b172-11e1-ba93-c93b078addf8.shtml) (ultima visita 15/12/12).

8 Guidoboni E. & Valensise G. (2011), *op. cit.*, p. 86.

9 Durante la mia permanenza a L'Aquila nell'estate del 2009 in varie interviste chiesi a persone di età superiore ai 60 anni se si ricordassero di tale evento, spesso con un poco di sforzo citavano il terremoto già vissuto, dicendo di aver ripensato spesso a quei giorni della loro gioventù dopo l'evento del 2009. Chiedendo a nipoti e figli di tali soggetti essi affermavano solo in pochi casi di aver sentito parlare dei sismi degli anni 50.

10 Nota è la polemica legata alla classificazione sismica del Comune di L'Aquila come media invece che massima come da anni era stato suggerito dall'INGV che solo nel 2006 impose di classificare la pericolosità sismica come alta.

11 Il PRG di L'Aquila approvato nel 1979, ma iniziato all'indomani del sisma del 1958, ha contribuito a espandere la città nella zona di Pettino, area storicamente non occupata perché ad alto rischio sismico, o ancora ha completato delle zone dentro le mura storiche del centro rimaste per secoli libere perché utilizzate come deposito di macerie dei tanti terremoti che nei secoli hanno colpito il nucleo, e quindi poco adatte a costruzioni multipiano come quelle compiute negli anni Settanta.

Soprattutto per il livello socio-economico, se l'evento è lento, come la guerra, aumenterà la resilienza della popolazione favorendo così la capacità di recupero durante la ricostruzione; viceversa se l'evento è repentino la popolazione dovrà sviluppare totalmente nel post-evento la capacità resiliente e quindi potrà poggiare solamente su basi provenienti magari da precedenti ricostruzioni e quindi su una capacità e una sapienza precedentemente appresa. Quarantelli osserva che nelle prime fasi del post-sisma la Comunità tende ad avere forme elevate di cooperazione e i singoli a reagire in maniera responsabile e non dominata da gesti eclatanti, ma terminata l'emergenza vera e propria, in assenza di una resilienza forte, i bisogni e le istanze individuali e collettive tendono a confliggere nello svilupparsi del processo ricostruttivo, nell'affannosa ricerca di un nuovo ruolo e di un nuovo assetto in uno scenario di distruzione fisica e destrutturazione delle geografie pre-evento<sup>12</sup>.

Il terremoto, a differenza della guerra, con la sua rimozione porta individualmente alla *«rinuncia a comunicare l'esperienza»*, a celebrare *«i ricordi in una cerchia ristretta»* fino a farli quasi sparire quando *«l'evento esce dall'attualità e non è più raccontabile in quanto la comunicazione richiederebbe dolorose rivisitazioni»*; e a livello collettivo a dimenticare come reazione necessaria per continuare ad abitare il territorio (Nimis, 2010, p. 10).

Questa rimozione può avere delle ripercussioni molto negative nel campo della prevenzione proprio per la mancanza di una “memoria resiliente” dell'evento. L'uomo non può scongiurare il terremoto, ma solo prepararsi ad affrontarlo al meglio facendo tesoro delle lezioni apprese, la rimozione intaccando la resilienza e la capacità di reazione all'evento rende molto delicato il processo di ricostruzione.

---

12 Dopo una guerra invece il vivo, anche se doloroso, ricordo dell'evento e la voglia di un nuovo equilibrio socio-politico, che generi pace e scongiuri il ripetersi dell'evento, permette la creazione di “anticorpi” utili per il non ripetersi del disastro. Di fatto la guerra può essere scongiurabile dalla società, tramite regole di convivenza e gestione dei conflitti, proprio perché evento generato dall'uomo, il terremoto no, e l'uomo può solo imparare a convivervi piuttosto che rimuoverlo.

Possiamo quindi concludere dicendo che è molto probabile che dopo un sisma le Comunità, e conseguentemente il territorio, in assenza di una resilienza forte e radicata saranno costretti a ricrearla durante il processo di ricostruzione. Inoltre questi saranno sicuramente in una posizione di debolezza rispetto a sollecitazioni e proposte esogene promosse da attori sovralocali o comunque in “balia” di dinamiche socio economiche macro che potrebbero approfittarsi del momento di debolezza<sup>13</sup>. È quindi prioritario evitare l’esclusione degli attori locali dal processo non solo per ovvi motivi di legittimità decisionale ma anche per accrescere la loro resilienza e la loro capacità di instaurare un nuovo rapporto con il terremoto e quindi il loro ambiente.

#### ***1.4 Possibili percorsi delineati della scienza dei disastri***

Non esiste in Italia un filone ben delineato che tratti il rapporto tra terremoto e territorio in riferimento alla ricostruzione, in quanto questa viene spesso studiata in maniera puntuale e solo pochi autori o filoni di ricerca si sono spinti in una riflessione più completa<sup>14</sup>. Come se la domanda, “come ricostruire dopo il terremoto?”, ripetuta come un mantra

---

13 Si fa riferimento alla teoria di Naomi Klein (2007) esposta nel libro *Shock Economy* dove tramite vari esempi in epoche diverse e in luoghi differenti si dimostra come a seguito di shock come disastri naturali o antropici il sistema globale economico e politico tenda a sfruttare la debolezza di territori e comunità locale tramite un sovrimento delle regole e uno sfruttamento di risorse locali. In particolare nel capitolo sei l’autrice descrive come attraverso delle rilocalizzazioni nell’entroterra dello Sri Lanka di villaggi di pescatori apparentemente per motivi di sicurezza in realtà si sia favorito l’installazione di villaggi turistici di multinazionali creando un enorme danno all’economia locale e alla comunità.

14 Tra questi il più recente è stato Nimis che in *Terre Mobili* (2009) ha compiuto un excursus sulle ricostruzioni italiane dal dopoguerra ad oggi all’indomani dell’evento abruzzese. Per quanto riguarda le riviste, altri studi generali molto importante è il lavoro di approfondimento del tema compiuto dall’INU negli ultimi anni, iniziato con la ricostruzione umbro-marchigiana e ultimamente sviluppatosi ulteriormente dopo il sisma abruzzese. L’aspetto più interessante delle ricerche e degli studi legati all’INU è che il tema della ricostruzione sia intrecciato al filone molto più avanzato della prevenzione e della riduzione della vulnerabilità sismica urbana e territoriale.

all'indomani di ogni evento da popolazione, politici, comunità scientifica e tecnici in realtà non avesse bisogno di una risposta condivisa e riconosciuta da tutti gli attori<sup>15</sup>. Eppure di ricostruzioni negli ultimi cinquant'anni ve ne sono state molte, e hanno permesso di attivare anche buone pratiche, ma queste sono rimaste appannaggio di piccoli gruppi di studiosi della materia e raramente sono riuscite a catalizzarsi in una ideaguida nazionale. Proprio per questo si è deciso di partire dal contesto internazionale sicuramente più generale ma più avanzato.

Prendendo a prestito le parole di Edgington (2010, p. 34) c'è da rilevare che anche a nel contesto internazionale non vi sia stata un'attenzione particolarmente forte come ci si potrebbe aspettare a fronte della letteratura si emergenza e prevenzione:

*«In terms of these four categories (disaster mitigation, disaster preparedness, disaster response, and post-disaster recovery), the post-disaster recovery stage – especially the reconstruction of cities damaged by earthquakes<sup>16</sup> – has received less attention than other stages, such as immediate relief efforts and responses to the disaster event itself».*

Lo studio delle ricostruzioni a livello internazionale è comunque più sviluppato rispetto a quello del nostro Paese, specialmente, come ramificazione del filone della disastrologia e per questo sostanzialmente

---

15 La popolazione sin da subito, sentendosi privata della propria città e della propria identità dal sisma, ha già una sorta di “progetto implicito di ricostruzione chiaro, la città come era prima”, che collide con la proposta di piani grandiosi avanzata da politici e amministratori, progettata e pianificata da urbanisti e “Planners”, che vedono la possibilità di poggiare la città futura su nuove basi più “liberei” dagli ostacoli classici della Pianificazione (Geimpel, 1982; Olshansky, 2002). Questa divergenza di prospettive è alla base di molti conflitti riscontrati in molte ricostruzioni (Edgington, 2010).

16 Vedi registi di Durabek (1986), Geipel (1993), Berke (1993), Comerio (1998), Godshalk et al. (1999), Chang (2001), Holshansky (2005) e Edgington (2010).

principalmente da aspetti sociologici e geografici<sup>17</sup>, con un approccio molto più formale di quello della Pianificazione Territoriale e Urbanistica concentrato più sul disastro che sul territorio. Questo perché la scienza dei disastri nasce dal campo militare per studiare i comportamenti dei singoli e delle Comunità di fronte ad un evento traumatico. Anche successivamente, con l'ibridazione con altre discipline - quali ad esempio le scienze politiche e l'economia - l'impronta volta a intervenire *hic et nunc* prevalentemente tattica è rimasta, ne è testimonianza il fatto che la scienza dei disastri collabora e fa ricerca principalmente con enti di Protezione civile governativi o con organizzazioni non governative, comunque legate alla preparazione e all'intervento nella prima risposta al disastro perlopiù nelle fasi emergenziali.

Vi è però un testo, e un relativo filone di ricerca, che ha provato per primo a scandagliare la ricostruzione in un'ottica di più ampio respiro, introducendo la così detta Pianificazione post-disastro. Questo testo di riferimento, di fatto seminale, è quello di Kates ed Hass *Reconstruction follow Disasters*, pubblicato nel 1977, che rappresenta tuttora la base dello studio delle ricostruzioni (Edgington, 2010).

Kates e Hass cercano di rispondere al problema di come ricostruire dopo un disastro, con una approccio che parte dall'assunto che la ricostruzione debba essere un processo «ordinato, conoscibile e prevedibile» a priori. Questo permetterebbe un duplice vantaggio:

- *riuscire a definire fin da subito la governance, cioè il chi fa cosa del processo, causa di ritardi e conflitti*

---

17 Vi sono poi gli studi sulle singole ricostruzioni anch'esse preziose per il quadro di riferimento, ma esse sono estremamente "caso-specifiche", quindi utili nell'analisi delle pratiche e delle esperienze ma purtroppo limitate sotto il profilo della teoria della ricostruzione post disastro tout court. Le discipline adiacenti alla pianificazioni, in particolare la sociologia e la geografia, contribuiscono invece in maniera determinante nell'individuazione dei temi e dei fattori determinanti nelle ricostruzioni, si attingerà spesso a queste fonti in virtù della forte componente multidisciplinare della Pianificazione Urbana e Territoriale.

- *consentire una preparazione a priori degli interventi attraverso un piano preventivo.*

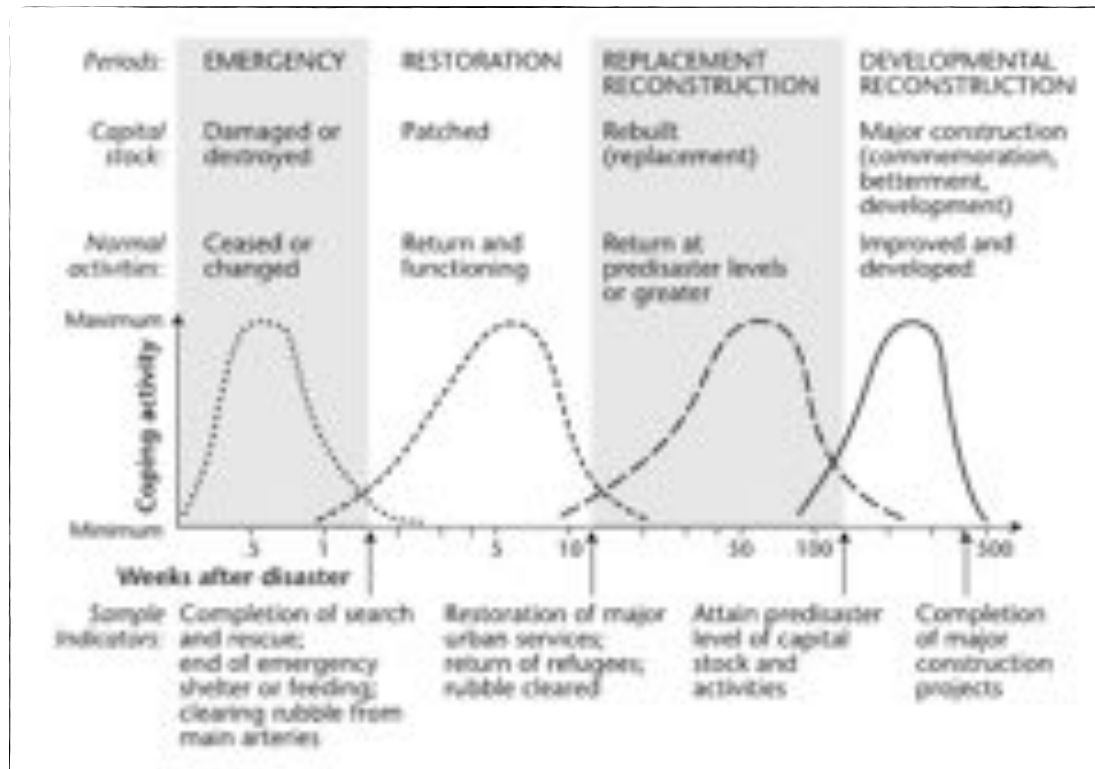


Fig.2 - Modello lineare a fasi consequenziali elaborato da Kates (1977).

L'approccio proposto è molto simile a quello utilizzato per la fase emergenziale, infatti anche in questo caso si prevede un così detto metodo o protocollo comportamentale, una struttura di governance rigida e predefinita assieme a una Pianificazione preventiva degli interventi. La risposta emergenziale necessita per sua natura di un approccio tattico, infatti chi opera in questa fase è tenuto a prendere decisioni rapide ed efficienti, in base a obiettivi contingenti e necessariamente parziali rispetto a una strategia di lungo periodo, a fronte di obiettivi generali che fanno riferimento principalmente alla salvaguardia e protezione delle vite umane ed alla messa in sicurezza delle strutture danneggiate o potenzialmente pericolose oltre che al primo supporto alla popolazione colpita da disastro fornendo supporto materiale e immateriale.



Il problema è che però la ricostruzione, pur necessitando sicuramente di una componente tattica, ha una forte componente strategica non solo legata alla ricostruzione in se e agli obiettivi che essa si deve prefiggere ma anche a quelli propri del territorio e calibrati sullo scenario generato dal disastro in se. Gli autori prospettano quindi non tanto un metodo ma piuttosto un vero e proprio modello desunto dall'analisi di decine di casi in varie parti del mondo.

Nascono così i modelli di ricostruzione perlopiù usati per la valutazione e l'analisi ma in una certa maniera mutuati anche nella Pianificazione post-disastro. Occorre quindi riuscire a capire gli effetti di tali modelli nei processi ricostruttivi nel rapporto con la Pianificazione Territoriale e Urbana, ma soprattutto l'impatto di questi, e degli approcci da essi derivati sul Territorio e sulle Comunità.

### ***Evoluzione del modello a fasi. Da lineare consequenziale a contestuale***

Il dibattito disastrologico sulla ricostruzione è partito dalla suddivisione in fasi del post-disastro, proposto per la prima volta dallo stesso Ketes, che con un approccio formale individuava quattro fasi consequenziali che si avvicendavano in maniera lineare dopo un disastro:

- *Emergenza.* Che può durare diversi giorni e si sostanzia nella la ricerca e nel soccorso di superstiti
- *Riabilitazione.* Che può durare molte settimane, durante le quali si ristabiliscono le reti base del territorio come quelle idriche, del gas ed elettriche, oltre a mettere in sicurezza le strutture danneggiate

- *Ricostruzione di sostituzione.* Una fase molto lunga, generalmente più di due anni, durante la quale si sostituiscono gli edifici danneggiati con quelli nuovi tentando di riportare la funzionalità del territorio ai livelli pre-sisma.
- *Ricostruzione di sviluppo.* È la fase più lunga che porta alla conclusione del processo ricostruttivo e si caratterizza con interventi volti al miglioramento e allo sviluppo del territorio oltre che alla realizzazione di opere celebrative e di notevole importanza per la Comunità.

È chiaro come questo modello sottenda che il processo di ricostruzione debba essere compiuto in maniera lineare e ordinata portando inevitabilmente al risultato atteso, cioè un territorio ricostruito ed una Comunità recuperata, ogni fase è inoltre sia conseguenza della precedente che presupposto della successiva.

Ma siamo sicuri che la realtà territoriale locale e lo scenario post sisma consentano questo determinismo?

Abbiamo detto che l'obiettivo di questo modello è di rendere il processo ordinato e conoscibile a priori così da poterlo pianificare precedentemente. Questa finalità prescinde però inevitabilmente la considerazione del contesto e dello scenario post-sisma, in quanto l'intensità e la posizione del sisma non è prevedibile e la congiuntura socio-politica-economica tantomeno. L'approccio che si propone di operare per modelli può essere così definito formale, infatti antepone procedure e pratiche predefinite all'indeterminatezza derivata dalle reali condizioni.

A questo approccio si contrappone a quello, più sostanziale, secondo il quale non si può ricercare una rappresentazione lineare e ordinata di fronte a una dinamica incerta processi. Il processo decisionale degli attori non è strettamente un esercizio di tecnica in cui ogni fase è in corretta sequenza, ma segue dinamiche imprevedibili (Quarantelli, 1989) e quindi i

risultati di un processo lineare consequenziale non possono essere automaticamente garantiti (Berke, 1993). Infatti in studi successivi Hogg (1980) e Neal (1997) osservano ad esempio come le quattro fasi non possono essere spesso distinte avvenendo quasi contemporaneamente e intrecciandosi tra loro. Inizia così un dibattito che tutt'ora non è concluso (Edgington, 2010; Alexander, 1993), sull'opportunità o meno di abbandonare totalmente i modelli e la ricostruzione preventiva dell'approccio formale a favore dell'approccio più sostanziale.

In un'ottica rigenerativa l'approccio formale, per la sua natura assoluto e deterministico, rischia di inibire, se non azzerare le capacità di autorecupero delle comunità e di intaccare il senso dei luoghi e di identità locale con risultati magari efficienti sotto il profilo funzionale, ma potenzialmente disastrosi e destrutturanti sotto quello territoriale. Inoltre il modello lineare consequenziale non permette di sfruttare sin da subito le potenzialità di sviluppo che possono presentarsi nelle prime fasi di ricostruzione che, come osservato da McKay (2004) e Edgington (2010), che in molti casi possono risultare molto importanti per il successo della ricostruzione. Ad esempio pensiamo al riassetto viabilistico, alla previsione di nuovi poli produttivi, oppure alla riorganizzazione di interi quartieri o parti di città magari strategici già nei primi mesi senza dover attendere necessariamente la fine della ricostruzione di sostituzione come nel modello di Kates. Il modello formale inoltre presuppone una programmazione a priori che esula dalla volontà degli attori che operano nel reale contesto e scenario togliendo così un importante strumento adattivo e strategico in mano alla governance del processo..

Il dibattito sta quindi gradualmente tendendo verso un approccio più sostanziale che presuppone un'importante passaggio cioè il riuscire ad includere nella pianificazione il contesto locale, il disastro in se, i trends pre-sisma e i rapporti che saranno alla base della governance del disastro. In altre parole ci si è allontanati da un approccio formale a causa

dell'intreccio dei fattori che condizionano il processo di ricostruzione per poi ritrovarsi a cercare di gestirli in altra maniera più sostanziale.

### ***1.5 I fattori che influenzano la ricostruzione***

Per riuscire a delineare il nuovo approccio sostanziale occorre preliminarmente passare in rassegna i fattori su cui esso deve fondarsi. Pianificatori, geografi e studiosi dei disastri, attraverso numerose ricerche sul campo stanno individuando questi fattori, Edgington (2010), in particolare, ha raccolto i risultati di vari studi individuando quattro famiglie di fattori.



Fig.3 - Framework elaborato da Edgington (2010) per la comprensione della Pianificazione post-disastro.

Le prime due famiglie forniscono il contesto con cui il processo di ricostruzione deve misurarsi: i fattori che ne fanno parte riguardano il disastro in sé e le condizioni pregresse caratterizzanti la zona; le altre due, invece, caratterizzano, lo scenario, le caratteristiche e qualità delle interazioni tra leadership, Comunità e Governo. Il motivo di un'analisi dei fattori è esplicitata dallo stesso autore:

*«In sum, the literature suggests that post-disaster recovery is a complex process and that it cannot be clear in advance how each dimension will affect the reconstruction process or its outcomes» (cit. p. 27).*

Di seguito di raccogliere i fattori in due macrofamiglie<sup>18</sup> su cui poggeranno gli obiettivi, le strategie e la governance:

- *il contesto*
- *lo scenario.*

### ***Il contesto. Il disastro in sé e i trends pre-sisma***

Questa macrofamiglia permette di avere un quadro sia sui fattori fisici che socio-economici pre sisma, il loro accorpamento permette di calibrare obiettivi e strategie:

- *Geografia fisica, pattern insediativi e vulnerabilità.* La struttura territoriale, soprattutto quella moderna, spesso si è sviluppata trascurando il rischio sismico, aumentando la

---

<sup>18</sup> Questa prima famiglia di fattori vuole non essere una semplice riproposizione del quadro di Edgington ma una rilettura critica e integrata dei fattori cercando di dettagliarne aspetti più specifici della disciplina nostra disciplina.

vulnerabilità degli edifici e delle infrastrutture e, conseguentemente, quella generale. La ricostruzione deve poggiare su una base di conoscenze in merito che evidenzia le criticità. Tuttavia, in molti casi, non essendoci questa base conoscitiva, è l'evento stesso che evidenzia le zone a rischio con la concentrazione dei danni in determinate aree. Un territorio estremamente vulnerabile, chiaramente, necessiterà di una forte ripianificazione sulla base di criteri antisismici e questo influenzerà molto il processo di ricostruzione, rendendo necessari studi e progettazioni più complesse. Inoltre, occorre considerare che vi è anche una potenziale vulnerabilità territoriale intrinseca nei pattern insediativi, che necessitano una modulazione differente degli interventi ricostruttivi a scala di piano e di progetto; pensiamo ad esempio ai tessuti storici, estremamente densi e vulnerabili, che presuppongono una ricostruzione attenta alla valenza patrimoniale e ben ponderata nelle eventuali variazioni, quindi lunga e complessa o, all'opposto, alla città diffusa, che in quanto rarefatta e non gerarchizzata necessita una ripianificazione fisica e funzionale, nuovamente lunga e complessa. Questo fattore è spesso sottovalutato con ricadute negative sia sui tempi che sulla qualità della ricostruzione;

- *Melieu pianificatorio e politico.* È un fattore sociale molto importante e trasversale, infatti riguarda sia il rapporto tra politica e pianificazione, sia quello tra la Pianificazione e il territorio. La ricostruzione, qualsiasi sia stata l'entità del danno, presuppone il ricorso a nuove scelte di Pianificazione Urbana e Territoriale; quest'ultime vengono prese dalla politica, che nel sistema democratico rappresentativo è espressione della volontà del popolo, e vengono poi messe in campo e elaborate dalla pianificazione. Partendo dal presupposto che sia i politici che i

pianificatori locali generalmente non hanno esperienza specifica negli scenari post-sisma, e che per colmare questa lacuna si avvalgono di expertise sovralocali esterne, se l'interazione tra i vari livelli deve essere virtuosa nessuno dei due deve prevaricare su l'altro. Se vi è una tradizione locale pianificatoria e politica forte, strutturata, chiara nei ruoli, negli equilibri di forza e nel rapporto con la popolazione, vi saranno delle buone basi per il processo ricostruttivo, viceversa, se questi presupposti vengono meno, si può incappare nel rischio di esautorazione degli attori locali con conseguente imposizioni di volontà e modelli "alieni" al territorio, oppure può generarsi un conflitto tra livelli da cui può derivare un rallentamento del processo. In entrambi i casi può rendersi necessario ridefinire la filiera e la normativa pianificatoria, presupponendo passaggi tecnici, politici e pubblici con ovvie ulteriori ripercussioni sotto il profilo della celerità.

- *Struttura e trends economici.* La ricostruzione post-sisma può stimolare la crescita e l'espansione economica, ma ciò avviene principalmente nel caso in cui vi sia un pregresso trend positivo (Miller, 2002). Questa affermazione può apparire banale, avendo chiarito il carattere catalizzativo delle ricostruzioni, ma molti ricercatori hanno osservato un effetto nelle prime fasi post-sisma, chiamato "Boom and Bust" (Alexander, 2003), che determina una forte crescita economica temporanea, stimolata sia dall'attività edilizia, sia dalla messa in campo di aiuti, sussidi e sgravi alla popolazione; questo genera degli effetti economici positivi nel breve termine, ma negativi nel medio e lungo periodo in quanto la crescita economica è contingente e legata all'evento, essa non ha cioè ricadute sul territorio e non stimola la ripresa futura. È illusorio vedere tout cuor il boom economico post-disastro come una reale opportunità, come invece spesso politici e amministratori inducono a credere, anche perché questo colma la

lacuna di produttività e di economia persa nel disastro ma non ricrea la struttura socio-economica pregressa, né tantomeno la implementa, proprio per il suo carattere transitorio. La base di partenza per lo sviluppo socio-economico della ricostruzione deve piuttosto interessarsi ai trends pregressi, non tenendo conto del *Boom ad Bust*, se non come di un aiuto imprescindibile ma effimero.

- *Struttura e trends demografici*. Se da una parte è vero che non risultano casi in cui dopo un terremoto vi sia stato un abbandono di massa dei territori danneggiati (Alexander, 1993; Mileti, 1999), dall'altra non mancano casi in cui, invece, vi siano stati fenomeni di abbandono di piccoli nuclei svantaggiati o fenomeni di emigrazione multilivello<sup>19</sup> (Guidoboni, 2010; Nimis, 2009; Geipel, 1982). Questo fattore è fortemente interconnesso con il precedente e ovviamente risente delle sue dinamiche. Infatti, se un territorio aveva prima del sisma un sistema economico in crescita e dinamico, la popolazione sarà spinta a rimanervi e ad impegnarsi affinché il processo sia rapido ed efficace. Consideriamo che nei territori in crescita vi sono spesso fenomeni di immigrazione legata alla produzione ed è molto importante, e non scontato, che anche a questi immigrati, più o meno radicati e magari non residenti, sia data la possibilità di usufruire dei dispositivi di assistenza. Medesimo ragionamento va rivolto anche agli immigrati non legati necessariamente alla produzione, ma ad esempio alla formazione, come studenti fuori sede. Qualora però il sistema economico fosse in stagnazione o recessione, e fossero già presenti fenomeni di abbandono per mancanza di lavoro, la catalizzazione di questi trends potrebbe generare un parziale spopolamento di aree come dell'intero cratere. Questa tendenza, generalmente, viene calmierata

---

19 A livello locale, magari internamente al cratere, regionale, nazionale o internazionale.



dall'assistenzialismo che, però, crea una ulteriore distorsione: molti soggetti potrebbero rimanere per usufruire dei benefit finché presenti, per poi decidere di abbandonare il territorio nel caso di mancato sviluppo. Si crea, cioè, una sorta di “benessere sismico” che falsa la percezione delle reali tendenze e, inoltre, spinge la popolazione alla passività rispetto alla ripartenza post ricostruzione. Ciò sottolinea quanto sia importante considerare i trends demografici pregressi, piuttosto che quelli contingenti legati alla transitorietà post disastro, concentrandosi maggiormente sulla composizione demografica in base all'età, al grado di istruzione e alla fascia economica (Alexander, 1993; Edgington, 2010), sia per valutare il grado e il tipo di partecipazione che i soggetti possono esercitare nel processo di ricostruzione, sia per evitare dinamiche di marginalizzazione e iniquità sociali, alla base della conflittualità nel breve medio e lungo periodo.

### ***Lo scenario. Sforzi, attitudini e rapporti tra attori locali e sovralocali***

Vi sono poi quei fattori che delineano lo scenario e servono a definire l'architettura della governance del processo ricostruttivo:

*Il budget di ricostruzione.* Il territorio interessato da un terremoto distruttivo necessita inevitabilmente di aiuti esterni<sup>20</sup>: mentre nella prima fase questi sono rappresentati principalmente da uomini e mezzi per il soccorso, terminata l'immediata emergenza l'aiuto si trasforma sempre più in supporto economico e tecnico (Hayashi, 2003). Anticamente il supporto dei governi si

---

<sup>20</sup> Ricordiamo che non è sempre stato così (Guidoboni, 1989) infatti solamente un'epoca moderna gli stati hanno iniziato ad intervenire in maniera strutturata e incisiva soprattutto su territori e nuclei strategici a livello regionale.

limitava alla sospensione delle imposte e alla riabilitazione degli edifici di loro proprietà e delle infrastrutture (Andreassi, 2012), ma in epoca moderna, a causa anche della forte interconnessione delle economie e, quindi, di una minaccia per il sistema economico dell'intero paese qualora non vi fosse una veloce ripresa, i governi sono andati oltre, fornendo anche risorse per il ricovero temporaneo, sussidi per la popolazione e fondi per la ricostruzione materiale dei manufatti. La quantità di risorse economiche che il Governo può mettere a disposizione per la ricostruzione cambia da paese a paese, ad esempio in alcuni, come l'Italia, esistono fondi speciali finalizzati a questo scopo, ma qualora la cifra non sia sufficiente, o non esista tale fondo, il Governo deve intervenire reperendo risorse da altre voci di bilancio o emettendo obbligazioni; in questo secondo caso vi sarà un'incertezza iniziale molto nociva per il processo (Puliafito, 2010). Secondariamente occorre, una volta stimati i danni e delineato il quadro dei bisogni legati al ricovero, capire cosa si riesce a coprire con questa cifra. Nuovamente Hayashi (2003) osserva, infatti, che l'impatto economico del terremoto nel territorio è di gran lunga superiore ai costi di riparazione osservabili, quali manufatti, strade e infrastrutture, in quanto si devono considerare anche i costi legati al well-fare, alla gestione delle strutture temporanee e alla riattivazione della produzione. Una importante dinamica osservata da Geipel (1991) in Friuli e da altri negli Stati Uniti (Edgington, 2010), è la concentrazione dell'indebitamento nella sfera pubblica, a dimostrazione che il suo ruolo è decisivo nella ripresa. Tuttavia, la necessità di effettuare investimenti pubblici nelle aree colpite dai danni del sisma non deve andare a discapito del sistema paese nel suo complesso; ecco perché questo fenomeno è condizionato dalla capacità complessiva nazionale di finanziamento del processo.

*Il ruolo del Governo e relazioni intergovernative.* È stato sottolineato spesso in letteratura (Berke, Wright e Wenger, 1982; Mileti, 1999) che una ricostruzione per avere successo deve veder riconosciuto un forte del ruolo pubblico, sia rispetto ai portatori di interessi, che si moltiplicano durante la ricostruzione, sia rispetto agli attori locali; ciò è possibile qualora siano chiari i ruoli dei vari gradi decisionali all'interno del processo. È molto importante che il Governo prospetti un chiaro disegno strategico attraverso un crono programma, individuando delle tappe fondamentali del percorso (Kates, 1977), e chiarisca la posizione degli enti locali, sia rispetto al processo che rispetto a lui stesso (Darbeck e Hoetmer, 1991). Edgington (2010) insiste sull'importanza del Governo centrale soprattutto nelle prime fasi relative al ricovero temporaneo e all'assistenza, perché in questo periodo gli attori locali sono sotto shock e di fronte ad uno scenario a loro sconosciuto, che ha alterato radicalmente funzioni e riferimenti. In virtù di ciò, esso deve avere le idee chiare sullo schema di governance e sulle scelte strategiche da mettere in campo, anche di lungo periodo, cioè non solamente volte ad una risposta pragmatica alle crisi multilivello generate dal sisma. Troppo spesso le agenzie governative hanno avuto la tendenza a cercare accordi prima con i grandi portatori di interessi privati che con i cittadini, con il risultato che molti gruppi spontanei sono rimasti inascoltati, non essendogli riconosciuta una legittimità formale; la loro inclusione è, invece, una componente di primaria importanza per la ricostruzione della Comunità (Edgington, 2010).

*Tipologia e localizzazione delle soluzioni temporanee.* Soprattutto in ambito urbano la densità dell'edificato impone la rilocalizzazione temporanea delle funzioni vitali della città. Non solo l'abitare, come può apparire ovvio, ma anche gli spazi del

commercio e della produzione. Maggiore è la grandezza del nucleo inagibile a causa del disastro, maggiori saranno le aree temporanee da prevedere. Se nella prima fase di ricovero “leggero”, in tende o strutture di fortuna, è fondamentale una Pianificazione a priori, nel ricovero più durevole, in strutture prefabbricate o in legno, è importante invece una Pianificazione a posteriori che riesca a contemperare la volontà di rimanere in prossimità dei luoghi di origine degli sfollati, e la necessità di non consumare eccessivo suolo e non spendere troppo per queste soluzioni, così da non intaccare il processo di ricostruzione. Spesso viene presa la decisione di trasferire buona parte della popolazione, soprattutto i soggetti più deboli, come ad esempio gli anziani o i diversamente abili, in luoghi esterni al territorio danneggiato in strutture riconvertite a ricovero. La resistenza ad allontanarsi troppo dai propri luoghi è comunque sempre alta, e forzature o leggerezze nella scelta delle tipologie e delle localizzazioni è potenzialmente causa di conflitti o peggio ancora di esclusione *de facto* dal processo. In molti paesi, dove il clima lo permette e l’informalità è elevata, spesso il Governo preferisce lasciare all'autorganizzazione la popolazione, ma in paesi, come l’Italia o il Giappone, dove la densità abitativa è alta ed il clima rigido nella maggior parte dell’anno queste soluzioni informali sicuramente non possono essere adottate. Se si considera la partecipazione della popolazione come un elemento importante del processo di ricostruzione, concentrare gli insediamenti temporanei può essere molto utile per agevolare la partecipazione della Comunità. La concentrazione, inoltre, qualora sia fatta tendendo a spostare nei medesimi luoghi soggetti già vicini in precedenza, permette di evitare lo smarrimento e di conservare almeno le reti sociali precedenti.

*Regole di uso del suolo e pianificazione.* Per far fronte alle esigenze proprie del processo di ricostruzione inevitabilmente si producono nuove norme e nuovi regolamenti (Alexander, 2004). Queste, durante le prime fasi si riferiscono principalmente ad alterazioni di usi del suolo, talvolta con carattere transitorio, come ad esempio le occupazioni d’urgenza per le operazioni di soccorso, ma talvolta anche definitivo, come gli espropri per opere infrastrutturale o aree di ricovero. Ciò è giustificato dal fatto che la ricostruzione inevitabilmente presuppone un’occupazione di nuovo suolo (Edgington, 2010), ma proprio in virtù di questa esigenza imprescindibile è necessario che la normativa sia aderente a strategie non solo di breve ma anche di medio e lungo periodo. Il rischio è che derogando al regime normale del suolo con regole speciali, si attivino delle dinamiche di speculazione o si commettano dei danni ambientali. Se però la Pianificazione pre-sisma ha già normato i suoli in caso di emergenza e, contestualmente, il territorio ha vigente un quadro pianificatorio attuativo e strategico aggiornato e completo, sicuramente sarà più difficile che il sistema normativo straordinario crei danni o iniquità. Per quanto riguarda invece la così detta ripianificazione, la disponibilità immediata di una legge sulle ricostruzioni può sicuramente aiutare la velocità del processo, non presupponendone una elaborazione ex-post, che può inoltre generare conflitti.

*Le attitudini della Comunità.* Sin dai primi studi sulle ricostruzioni è emerso come sia fondamentale la partecipazione dei cittadini nel processo di ricostruzione, così da richiedere l’instaurazione di una “comunicazione a due vie” (Kates, 1977) tra attori e decisori. Inoltre, è stato notato (Geipel, 1982) che se i cittadini sono insoddisfatti del processo tendono ad autoescludersi e ad impegnarsi meno, con ripercussioni negative

nella burocrazia e nelle politiche. Se si rileva da una parte che l'inclusione dei cittadini generi dei ritardi nel processo decisionale, dovuti alla concertazione e al confronto, dall'altra si nota come una volta attivati i programmi di ricostruzione, se questi sono a valle di processi partecipativi, si sviluppino più velocemente e in maniera efficace (Edgington, 2010). Le leadership politiche delle Comunità colpite devono essere a loro volta autorevoli e rispettate, così che fungano da utile cinghia di trasmissione con gli attori sovralocali ed evitino comportamenti eccessivamente individuali e conflittuali.

### ***1.6 La pianificazione post-disastro verso un approccio sostanziale.***

Molti autori si stanno occupando dell'inserimento della Comunità nel processo di ricostruzione, questo aspetto, assieme alla considerazione di fattori che condizionano la ricostruzione, sostanzia lo stato dell'arte dell'evoluzione sostanziale della disastrologia. Riportiamo di seguito le parole di Abhas (2010, p. X):

*«Qual è il ruolo delle comunità interessate nella ricostruzione e chi decide questo ruolo? Governo non può controllare quello che la gente fa dopo un disastro, ma o la politica di ricostruzione è in grado di stabilire un approccio alla comunicazione e l'interazione con le comunità interessate che le metta al centro, sfruttando la saggezza dei membri della comunità, l'esperienza, e l'energia, o, in alternativa, un approccio che frustra e indebolisce tutti i soggetti coinvolti. L'impegno con le comunità colpite inizia con la comunicazione, e un due vie di comunicazione sotto forma di consultazione è fortemente incoraggiata. Le Comunità interessate dovrebbero avere questa opportunità».*

Ecco quindi l'ultimo elemento che veramente può portare ad un reale avanzamento verso l'approccio sostanziale. Anche Alexander (2004) spinge verso un "ricentramento" del processo ricostruttivo sulla Comunità.

Conoscenza del contesto e dello scenario assieme al coinvolgimento delle comunità rappresentano attualmente il punto più avanzato dell'approccio sostanziale della Pianificazione post-disastro che si esprime a livello nazionale in varie forme e vari approcci.

I problemi però sono di due ordini, il primo formale e il secondo sostanziale:

Può un metodo e un approccio proposto da fuori del territorio riuscire a leggere il contesto e lo scenario così da permettere la partecipazione della comunità? E basta progettare con e per la popolazione per rigenerare o occorre coinvolgere anche le amministrazioni e gli altri attori locali?

## **Capitolo 2.**

# **Disastro, Territorio e Comunità.**

## **Due casi internazionali estremi**

Ciascun Paese esposto al rischio sismico possiede differenti modalità, norme e prassi di ricostruzione, che risentono inevitabilmente del proprio contesto politico e socio-economico, esse spesso vengono presentate come un modello di ricostruzione. È opportuno rilevare come nelle pratiche di molti paesi l'approccio formale alle ricostruzioni sia tutt'oggi quello dominante anche se, come abbiamo detto, è in corso una evoluzione in senso sostanziale. Tale passaggio presuppone un passaggio tutt'altro che semplice ed immediato, infatti riuscire a considerare maggiormente il contesto e lo scenario post-sisma riuscendo a riadattare modelli frutto di precedenti esperienze consolidate è tutt'altro che semplice.

Ci si propone quindi, per approfondire la crisi dei modelli e dell'approccio formale, di compiere un focus su due Paesi, il Perù ed il Giappone. Entrambi sono tra le nazioni più esposte al rischio sismico al mondo e per questo motivo dispongono di normative e prassi consolidate in tema di ricostruzione. Tuttavia, ciò che accomuna questi paesi, e che interessa nell'ambito del presente lavoro, è che entrambi, negli ultimi cinque anni, hanno subito due disastri che hanno messo in crisi i loro



modelli di ricostruzione nazionali consolidati, basati proprio su un approccio formale.

Vi sono due diversi motivi per cui i due paesi hanno ancora dei modelli nazionali rigidi ed un approccio formale.

Nel caso del Perù il motivo è riconducibile al fatto che lo Stato si occupa, sostanzialmente della ricostruzione delle infrastrutture e degli edifici pubblici di rango elevato appoggiandosi, per il reperimento delle risorse, anche a fondi provenienti dalla cooperazione internazionale, da fondazioni private o da donazioni. Per quanto riguarda la ricostruzione della città privata e delle attività il Governo attiva, come vedremo si dei fondi ma in aiuto soprattutto dei singoli danneggiati eleggendoli a minimo comune multiplo di progetti attivati da lui stesso o da ONG. Questa architettura accentra nelle mani degli attori sovralocali non solo la gestione dei fondi e il controllo degli interventi privati, ma anche e soprattutto la programmazione e la progettazione degli interventi. Vi è poi la componente della capacità autorganizzativa e dell'utilizzo dell'informalità da parte della popolazione che permette alla comunità di ripianificare in autonomia. Ciò ha consentito fino ad oggi di poter prevedere modelli di ricostruzione che bypassando gli attori locali e quindi di fatto prescindendo dal contesto e dallo scenario con una certa facilità.

Anche in Giappone lo stato si occupa principalmente della ricostruzione delle grandi infrastrutture e degli edifici pubblici in quanto i privati sono coperti quasi completamente da assicurazioni che coprono i danni del sisma. Altro compito assolto dallo stato è quello di predisporre le aree di ricovero in attesa della ricostruzione da parte dei privati che avviene in maniera rapida grazie alla particolare semplicità di pattern urbani ma soprattutto di molti edifici costruiti in legno o comunque con tipologie semplici. Nuovamente quindi lo stato ha potuto accentrare sia la gestione

dei fondi, di fatto quasi tutti rivolti allo sviluppo e alla ricostruzione pubblica, sia la pianificazione e la programmazione.

È da notare come l'utilizzo di un approccio formale e una governance di tipo top-down sia l'unico tratto comune, infatti livello socio-economico però essi sono quasi agli antipodi<sup>1</sup> come sono differenti per storia e cultura oltre che lontani geograficamente. Per quanto molto ristretto il campione considerato risulta però estremamente interessante come confronto tra diversi in tutto ma con un tratto comune cioè approccio e Governance

## ***2.1 Il caso di Chinha, Perù***

L'analisi di questo caso si pone a valle di uno studio sul campo avvenuto tra il novembre del 2008 e il gennaio del 2009, a un anno e mezzo dal sisma. L'attenzione è rivolta principalmente al ruolo degli attori locali e all'interazione e al rapporto che questi hanno avuto sia con il governo centrale e relativi enti, che con le ONG.

### *Il contesto e lo scenario*

Lo stato peruviano è, da sempre, soggetto a innumerevoli minacce derivati dalle sue caratteristiche geomorfologiche, ambientali e climatiche. Come in molti paesi del sud del mondo all'esposizione ai pericoli occorre

---

<sup>1</sup> Il primo paese oggetto dell'analisi è nel sud del mondo e pur vivendo un momento di forte sviluppo economico presenta forti disparità tra ricchi e poveri oltre che fenomeni di marginalità ed esclusione sociale forti; il secondo è uno dei Paesi più industrializzati del mondo, caratterizzato invece da una proverbiale stabilità socio-economica ed un forte rispetto per le istituzioni, che però è attualmente alla prova, in quanto negli ultimi anni è stato colpito, come praticamente tutto l'occidente, dalla crisi economica mondiale.

sommare un'alta vulnerabilità di tipo sociale, economico e politico portando ad una forte esposizione al rischio. Chincha è un'area molto produttiva nell'industria, nel manifatturiero e nell'agricoltura, inoltre esporta sia all'estero come nel resto del paese.

I danni causati dal terremoto del 2007 colpirono solo in parte la produttività; fabbriche, magazzini e laboratori, spesso di proprietà di multinazionali, non subirono infatti ingenti danni e ripresero la loro operatività già a poche settimane dal sisma. La città, i villaggi e gli insediamenti rurali, invece, risultarono fortemente danneggiati. Lo scenario che si era presentato rischiava di portare a una ripresa potenziale della produttività a breve termine, condizione ottimale di start-up post-sisma, ma anche il rischio di abbandono da parte della popolazione del territorio. Uno degli obiettivi primari del governo era quindi evitare un "esodo". Molti degli abitanti erano giunti in diverse ondate migratorie nel corso degli ultimi trenta anni, attirati dalle possibilità di lavoro e dallo sviluppo dell'area. Il venir meno di queste condizioni a seguito del sisma, tuttavia, avrebbe potuto spingere molti sfollati a spostarsi dalla provincia danneggiata alla volta di Lima o dei rispettivi luoghi d'origine.

Lo spopolamento dell'area avrebbe compromesso la produttività creando un nocumento non solo a scala locale ma anche nazionale; quindi, occorreva individuare un modello ricostruttivo efficace sin dal breve periodo.

### *La governance*

L'obiettivo principale del Governo era quello di trovare delle modalità che permettessero una riattivazione del tessuto economico-sociale immediata. Decise così di compiere molto celermente un censimento sommario dei danni intervenendo contestualmente con indennizzi per la ricostruzione direttamente al "singolo danneggiato" istituendo il "Bono

6.000”<sup>2</sup>. Con questo buono il singolo danneggiato veniva così eletto a “unità minima” per la ricostruzione a cui spettava la decisione di aggregarsi in progetti, statali<sup>3</sup> o promossi dalle ONG<sup>4</sup>, oppure ricostruire individualmente<sup>5</sup>.

L’intento era quello, non solo di accorciare i tempi della “macchina” ricostruttiva, ma anche di avere un controllo centralizzato del processo e della gestione dei fondi, non presupponendo “filtri intermedi” tra governo e singoli danneggiati, evitando la condivisione delle scelte con le amministrazioni locali. I singoli grazie alla possibilità, tramite il buono individuale, di poter disporre potenzialmente di una somma da dedicare alla ricostruzione della propria abitazione furono spronati nell’immediato a non abbandonare il territorio. Contemporaneamente però la non disponibilità per tutti in tempi rapidi del buono e il calo del potere d’acquisto del buono stesso, con l’aumento del prezzo delle materie prime dovuto alla ricostruzione, sviluppò un forte malcontento e una grande sfiducia verso il processo<sup>6</sup>.

Le amministrazioni locali impreparate alla gestione di un evento calamitoso, finirono per rimanere schiacciate tra le pressioni dei cittadini, che lamentavano istanze ed esigenze contingenti e gravi, e la dinamica e

---

2 Buono che ammontava (2007) a 6000 Nuevo Soles pari a circa 1.500 € del 2007. Lo stipendio medio si aggirava sui 100 € circa 320 Nuevo Soles. Il buono equivaleva quindi a circa un anno e mezzo di lavoro (18 mesi). [http://www.vivienda.gob.pe/Inicio/documentos/Guia\\_Bono\\_6000.pdf](http://www.vivienda.gob.pe/Inicio/documentos/Guia_Bono_6000.pdf).

3 Techo Propio, Mi Hogar, Crédito Fénix o Banmat.

4 Dipecho, ONU, ONG, Paesi Esteri, Chiesa Internazionale.

5 Interessante è notare come questo modello sia simile a quello osservato da Andreassi nel contributo *Dalla città evento al rifiuto urbanistico* presentato il 10 Maggio 2012 a Pescara in occasione della XV conferenza SIU in merito alle prime alla prima fase di ricostruzione a L’Aquila: «... una rivoluzione della struttura urbana pre esistente con interventi di notevole portata economica concentrati in poco tempo e proposti da 2 attori (il Governo centrale e il singolo abitante) posti all’estremità del panorama rappresentativo istituzionale e sociale, rilevando l’assenza delle amministrazioni pubbliche intermedie, degli organismi di categoria e dell’associazionismo».

6 Gli aventi diritto venivano inseriti in graduatorie municipali che, dopo il primo stanziamento massiccio nell’immediato post-terremoto, diventarono sempre più “rarefatte” a causa dei fondi sempre più centellinati. Questa situazione di incertezza creò terreno fertile per fenomeni di clientelismo, e spinse, inoltre, verso soluzioni abitative informali o abusive per risolvere la situazione di stallo.

veloce macchina statale della ricostruzione, con cui difficilmente riuscivano a interagire in maniera efficace, vuoi per mancanza di competenze specifiche e vuoi per impreparazione tecnica.

Il recente passaggio delle amministrazioni locali, dall'essere un'emanazione di un potere centrale a un soggetto politico-amministrativo autonomo, in seguito al decentramento<sup>7</sup>, presentava nella provincia due gravi criticità:

- *la prima rappresentata dal fatto che le municipalità e i distretti stentavano ad avere tecnici in grado di gestire i nuovi compiti amministrativi*<sup>8</sup>;
- *la seconda che il decentramento, che aveva come scopo quello di ricucire lo strappo tra politica e popolazione dopo gli scandali degli anni novanta, non era riuscito a lenire la diffidenza e la conflittualità delle varie Comunità né tra di loro, né rispetto al potere locale.*

Lo stato intervenne, inoltre, istituendo e rafforzando vari enti preesistenti per favorire progetti di ricostruzione, il cui operato veniva armonizzato da un ente ad-hoc, chiamato FORSUR, che aveva lo scopo di coordinare i processi di post-emergenza e di ricostruzione e, contemporaneamente, gestire buoni ed indennizzi. Il rapporto di questo ente sovralocale con le amministrazioni locali era minimo perché tutti i progetti finanziati venivano comunque elaborati, discussi ed approvati a Lima presso la sede centrale.

Le ONG promuovevano, con risorse provenienti dagli aiuti internazionali, interventi di ricostruzione nell'ottica dell'aiuto diretto ai danneggiati e alle Comunità locali.

---

<sup>7</sup> Sedane J.T., (2008) *Las bases del gobierno local en Perú*, I.E.P., Lima (Perù). P. 65.

<sup>8</sup> È bene vedere questa come una grave mancanza quando per richiedere i fondi andavano presentati progetti organici e ad alto contenuto tecnico.

*Gli effetti osservati*

Il modello di ricostruzione e l'interazione tra gli attori ha dato luogo a tre fondamentali prassi di ricostruzione:

- *Con Buono Individuale, compiuta da coloro che iniziarono a ricostruire la propria abitazione da subito usufruendo del Bono 6000.*
- *Con Buono aggregata, compiuta da coloro che riuscirono consorziandosi a rientrare in programmi governativi o promossi da ONG o fondi di aiuto internazionali.*
- *Senza buono informale, compiuta da coloro che non riuscirono ad accedere ad aiuti diretti relativi alla ricostruzione.*

La prima tipologia ebbe come effetto positivo quello di riattivare da subito l'economia locale legata all'edilizia scongiurando l'esodo tanto temuto. Come effetto negativo, durante la prima fase di ricostruzione, determinò l'aumento dei prezzi dei materiali edili. Non controllando il mercato, l'aumento dei costi portò in molti casi all'impossibilità di terminare la ricostruzione<sup>9</sup>. Per l'ottenimento del buono inoltre, non era vincolante il rispetto delle norme antisismiche e di staticità degli edifici, come neanche venivano indicate tipologie di costruzione o utilizzo di materiali locali. Il controllo fu carente e vista l'esigenza di risparmiare per costruire, ricorrenti furono errori e abusi, ricreando una condizione di vulnerabilità del patrimonio paragonabile a quella pregressa. Altro aspetto negativo fu quello della polverizzazione degli interventi ricostruttivi che avvenendo singolarmente e con tempi diversi tesero a non riattivare parti di città incidendo negativamente nella rigenerazione urbana.

---

9 Con i 6000 Soles del buono si passò dal poter ricostruire più del 60% dell'abitazione, prima del sisma, a coprire poco meno del 30% in autocostruzione dopo il sisma. Inoltre non vi fu un controllo sulle tecniche costruttive e sull'aderenza alla normativa delle costruzioni ricreando così un'alta vulnerabilità del patrimonio edilizio concausa principale degli ingenti danni del sisma.

La seconda tipologia, quella che aggregava i singoli nella ricostruzione, aveva come pregio quello di essere organica all'interno dell'intervento, controllata sotto il profilo della qualità antisismica dei manufatti, e utile per la riattivazione e rivitalizzazione d'interesse zone di città<sup>10</sup>.

L'aspetto negativo di questa tipologia, però, era legato alla localizzazione degli interventi e alla designazione degli assegnatari degli alloggi, soprattutto nelle operazioni non promosse direttamente dallo stato, ma dagli altri soggetti. Le aree e le Comunità beneficiarie venivano selezionate secondo criteri spesso arbitrari legati a trattative dirette tra i promotori di progetti di ricostruzione e la Comunità stessa<sup>11</sup>. La localizzazione delle aree di nuovo impianto avveniva spesso in nuove lottizzazioni al di fuori dall'ambito urbano, con l'effetto di produrre parti di città "aliene" rispetto alla città stessa<sup>12</sup>.

La terza tipologia di ricostruzione era quella autonoma, spesso informale, compiuta da coloro che non ebbero accesso ai fondi di ricostruzione o perché non titolari del lotto su cui era edificata la casa, o perché non ancora rientrati nelle graduatorie di accesso al Buono o perché non gli furono riconosciuti i danni anche se presenti nelle prime fasi di censimento. Inoltre, molti che non risiedevano nell'area prima del sisma videro la ricostruzione come un'occasione per insediarsi approfittando della presenza degli aiuti e occuparono nuovi lotti, con il risultato di

---

10 Gli interventi governativi (Techo Propio, Mi Hogar, Crédito Fénix) avevano inoltre la caratteristica di rispettare nei materiali e nella tipologia la tradizione locale, come nel caso di Gorcio Prado, permettendo l'autocostruzione e quindi una velocizzazione e semplificazione degli interventi.

11 24 abitazioni donate dalla C.E.I. a Chíncha Alta, essendo costruite con una tipologia vagamente in stile italiano, risultavano completamente fuori contesto. Anche il costo di tale intervento risultava fuori contesto, infatti si aggirava intorno a 230.000€ equivalenti a oltre 150 aiuti singoli a fronte di 24 alloggi realizzati. Gli alloggi di qualità senz'altro superiore alla media e l'assegnazione per estrazione tra le famiglie del quartiere, produssero tensioni sociali a causa delle rimozioni da parte di coloro che non ebbero accesso a tali sistemazioni.

12 Le 100 Petrocasas donate dal governo Venezuelano a Chíncha Alta in un lotto di nuovo impianto, fuori dal limite urbano, costruite con un materiale plastico derivato dal petrolio, mai prima utilizzato nella zona, sono un esempio d'intervento unitario decontestualizzato e costruito con materiali non tradizionali.

aumentare l'emergenza abitativa e portare ad una maggiore espansione informale di insediamenti abusivi.

Questa tipologia di ricostruzione avveniva con risorse proprie, spesso al di fuori delle lottizzazioni precedenti al sisma in maniera informale, pratica molto frequente in Perù.

### *Riflessioni sul caso*

Il tipo di governance messa in campo a Chincha può essere definito top-down, infatti si fonda su aiuti gestiti centralmente e diretti principalmente al singolo che può, solo in seconda battuta, decidere di aggregarsi. Il presupposto su cui si poggia questo modello è la capacità delle Comunità di autorganizzarsi come da tradizione in Perù.

Questa capacità autorganizzativa, che ha origine già in epoca preincaica<sup>13</sup> ed ha resistito anche fino all'epoca moderna, come documentato dagli studi di John Turner negli anni cinquanta<sup>14</sup>, poggia su due pilastri: la sapienza costruttiva locale tramandata nei secoli e la coesione e la solidarietà sociale delle Comunità locali. Purtroppo negli ultimi decenni, a causa dei mutamenti socio economici, questi due presupposti sono andati lentamente a venir meno. I singoli rifiutano le tecniche costruttive tradizionali, implicitamente antisismiche<sup>15</sup>, per "voglia di modernità" e la società sempre più disgregata e frammentata, almeno in ambito urbano, difficilmente si autorganizza come in passato.

Per sopperire a questo fenomeno sarebbe stato opportuno includere formalmente e attivamente nel processo le amministrazioni locali con funzione di controllo e monitoraggio, non potendosi più affidare alla

---

13 Torres L.D., Cobos L.D. (2004) *Desarrollo Urbano Y Regional en el Perù*. Lima.

14 Dawis M. (2006) *Il Pianeta degli Slum*, Feltrinelli, Milano. p. 70.

15 Guzman M.A., Batra J.B. (2001) *Arquitectura Popular en la Costa Peruana*, Bakus, Lima.



capacità di self-help e alla precedente sapienza costruttiva locale “innata” nella popolazione. Si sono invece assecondati i trends negativi pregressi legati all’informalità e a tecniche costruttive errate, generando un aumento della vulnerabilità potenziale dei soggetti che restavano al di fuori di programmi strutturati.

I principali nodi osservati direttamente nel caso lo studio sono stati:

- *l’assenza di una Pianificazione strategica di ricostruzione*
- *la gestione fortemente centralizzata del processo di ricostruzione*
- *la mancanza di formazione e supporto specifiche negli attori locali*

Ciò ha generato effetti negativi nel processo stesso sostanzialmente in tre direzioni:

- *la scarsa qualità spaziale urbana e la frammentazione degli interventi, frutto spesso di progetti unitari eterodiretti e calati dall’alto*
- *la marginale partecipazione degli attori locali al processo, vista l’architettura del metodo basato sul Bono 6.000*
- *conflitti e ritardi dovuti al difficile rapporto tra scelte ricostruttive e struttura territoriale e socio economica locale*

La Governance, che poggiava sull’ente Statale FORSUR<sup>16</sup>, non è riuscita a realizzare un vero decentramento decisionale, obiettivo che lo Stato si era comunque prefissato tramite dispositivi partecipativi che hanno avuto però esiti deludenti. Da notare come, anche dopo essersi accorto dell’inefficienza del modello, lo Stato non abbia corretto in alcun modo la

---

16 Abhas K. (2010). *Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. World Bank, Washington. p.203.

governance del processo di ricostruzione. Questo forte accentramento delle decisioni, inoltre, ha portato ad effetti negativi anche allo sviluppo urbano ed alla riduzione della vulnerabilità del patrimonio edilizio.

È da sottolineare come alcune lacune del modello di governance sono state di fatto attutate dal ricorso a soluzioni informali da parte del singolo, come della Comunità. Il ricovero, ad esempio, sin dalle prime fasi è stato lasciato all'improvvisazione e all'autorganizzazione, se escludiamo l'intervento delle ONG, comunque sottoutilizzato e in alcuni casi ostacolato dalla burocratica e complessa macchina della governance, incentrata appunto su FORSUR (Abhas, 2010).

Questo caso vuol rappresentare le problematiche della governance dei processi di ricostruzione nel sud del mondo dove al ruolo del Governo centrale si affianca quello delle ONG, sia locali ma in gran numero straniere, che portando in dote dei fondi assumendo spesso un peso ragguardevole e quindi rischiando di confliggere con lo Stato centrale. Alla Comunità locale si rivolgono entrambi questi soggetti sovralocali con linguaggi, metodi e approcci spesso differenti generando così una frammentazione e eterogeneità degli interventi nociva per il territorio. Allo stato dovrebbe competere il ruolo di coordinare e ricucire gli interventi, anche delle ONG, ma quando, come nel caso del Perù, questo non riesce a mettere in campo strumenti di coordinamento efficaci, le organizzazioni non governative finiscono per intervenire in maniera puntuale e disorganica. Probabilmente solo il coinvolgimento delle amministrazioni locali e delle Comunità potrebbe permettere un processo organico e integrato, in quanto essa può fungere da collante tra i vari interventi promossi dagli attori sovralocali, ma per fare questo la Governance dovrebbe essere fortemente decentrata presupponendo una preparazione tecnica e culturale degli attori locali a priori che è difficile creare ex-post.

La lezione che ci insegna questo caso è che non solo occorre da subito coinvolgere gli attori locali nel processo, ma anche è necessario informarli e formarli per renderli capaci di poter avere un ruolo attivo nel processo e non divenire semplici beneficiari degli interventi ricostruttivi puntuali e circoscritti ma protagonisti della rigenerazione.

## ***2.2 Il caso del Sendai e del Tōhoku, Giappone***

Questo caso, molto recente, non poggia su uno studio sul campo, ma è stato inserito nell'analisi in quanto rappresentativo di una crisi di un modello nazionale, quello giapponese, universalmente riconosciuto come efficace e strutturato. L'aspetto interessante della Governance giapponese è che tradizionalmente può puntare su alcuni punti fermi: la scarsa vulnerabilità del patrimonio edilizio, la presenza di un diffuso sistema privato assicurativo, una macchina dei soccorsi efficiente e capillare, ed infine, una legislazione nazionale molto corposa e roduta. Nell'analisi ci si riferirà spesso al caso precedente a quello preso in esame e cioè Kobe, una ricostruzione avvenuta a seguito di un sisma di simile portata nel 1997, questo perché già allora alcune criticità si evidenziarono in riferimento all'eccessiva centralizzazione della Governance legata ad un approccio troppo formale. Come vedremo la complessità del caso del Sendai e del Tōhoku ha messo ulteriormente in evidenza tali criticità innescando un interessante dibattito su una correzione di rotta dal modello rigido e centralizzato abitualmente utilizzato in Giappone verso un progressivo decentramento e una maggiore flessibilità.

### *Il contesto e lo scenario*

Il Giappone è colpito con cadenza quasi annuale da eventi di magnitudo superiore al 6.5 - intensità che in Italia ha una frequenza perlopiù decennale - tuttavia a fronte di questo ha una bassa vulnerabilità, in quanto sia la morfologia urbana che le tipologie abitative, assieme all'uso massiccio di legno per le abitazioni, si sono evolute in maniera sismo-resistente e anti-sismica. Ciò non ostante l'evento di straordinaria forza, con magnitudo 8.9, che ha colpito la costa del Pacifico nel 2011 ha generato un gran numero di sfollati e ingenti danni a infrastrutture e manufatti; ciò non solo in relazione all'evento sismico in se ma anche allo

Tsunami da questo generato e al rischio radioattivo dovuto al danneggiamento della centrale di Fukushima.

La caratteristica principale dell'approccio dello Stato giapponese alle ricostruzioni è che esso si occupa principalmente di tre aspetti:

- *del ricovero e l'assistenza alla popolazione colpita*
- *della riabilitazione degli edifici e delle infrastrutture statali*
- *dell'incentivazione della ripresa economica.*

La ricostruzione privata è quasi totalmente esclusa dal budget governativo, in quanto esiste un sistema di assicurazione privato molto sviluppato sia per le aziende che per le abitazioni. Alle amministrazioni locali è poi lasciato il compito del riassetto urbano e territoriale sotto il forte monitoraggio e le linee guida del governo centrale (Edgington, 2010).

Le dimensioni delle distruzioni dell'evento del 2011 sono state ingenti, infatti ha riguardato quasi 250 Km di costa, provocato 20.000 vittime e 1,2 milioni di edifici distrutti (Hiroshi, 2012). Gli sfollati sono stati circa 92.000, concentrati prevalentemente nella costa.

L'interruzione della produzione fu da subito vista come una potenziale minaccia sia per il processo di ricostruzione che per l'intero paese, coinvolto tra l'altro nella crisi economica mondiale. Alla distruzione delle fabbriche di grandi multinazionali dell'automobile e dell'informatica, Hitachi e Nissan in primis, si affiancavano la perdita del 90% delle barche da pesca del territorio colpito, l'inagibilità dei porti e la devastazione delle terre coltivate costiere<sup>17</sup>.

---

17 Per approfondire, Reconstruction Promotion Committee FY2012 Interim Report. <http://www.reconstruction.go.jp/english/> (ultima visita 15/03/12).

Inoltre, gli edifici in legno sismoresistenti si sono tuttavia rivelati molto vulnerabili alla forza dello Tsunami, che ha fatto tabula rasa di interi villaggi costieri.

### *La governance*

Dai documenti ufficiali della *Reconstruction Agency* giapponese emerge un quadro molto critico e inedito anche per un paese che quindici anni prima era riuscito a ricostruire una città e un territorio importante, Kobe, con buoni risultati almeno sotto il profilo dello sviluppo socio-economico, fattore nodale delle ricostruzioni giapponesi (Edgington, 2010).

I primi problemi sono sorti per il ricovero dei numerosi sfollati, circa 470.000, immediatamente dopo il disastro, che al gennaio 2013 sono ancora circa 316.000. Essi sin da subito hanno rifiutato di utilizzare il metodo delle “lotterie” per la designazione dell’unità abitativa provvisoria che a Kobe portò a situazioni di marginalità e ad una forte frammentazione sociale. In quest’ultimo caso, infatti, fu previsto un sorteggio per l’assegnazione degli alloggi che non consentì la conservazione delle reti sociali e dei rapporti vicinali tra sfollati. Per evitare che ciò accadesse è stato proposto dal Prof. Ohtsuki, professore associato dell’Università di Tokyo, e da alcune amministrazioni locali, di prevedere due tipi di abitazioni provvisorie: unità indipendenti e case collettive. L’introduzione della seconda tipologia va nella direzione di riuscire a rigenerare un senso di Comunità che, visti i tempi lunghi, rischia di perdersi nella “precarietà”. Inoltre il Governo, nelle sue linee guida, individua gli insediamenti temporanei come i luoghi privilegiati di confronto per la ripianificazione del territorio che, anche se problematica a causa della forte necessità di ripianificazione, vuole essere il più possibile condivisa. Questo decentramento decisionale riferito alla localizzazione delle strutture temporanee, assieme alla rinnovata attenzione alla conservazione del senso di Comunità, è un primo

importante segnale di riconversione dell'approccio formale giapponese verso quello sostanziale. Lo stato non progetta gli insediamenti temporanei in collaborazione con le amministrazioni locali, ma sono quest'ultime, assieme a ONG ed enti statali preposti, a coinvolgere le Comunità locali nella progettazione stessa.

Vi è un principio nelle ricostruzioni giapponesi, che influenza il sistema dei fondi e dei sussidi, secondo il quale *«le risorse finanziarie per il recupero e la ricostruzione devono essere essenzialmente a carico della generazione attuale, la ripartizione degli oneri finanziari come della solidarietà non deve essere lasciata come costo alle generazioni future»*<sup>18</sup>. Tale principio è stato ricordato proprio in occasione di questa ricostruzione a causa di numerose pressioni da parte degli attori locali, per destinare dei fondi speciali per la ricostruzione privata.

Per quanto lo Stato si sia prodigato, prima con l' *“Act on Special Zone for Reconstruction”*<sup>19</sup> per favorire la ripianificazione e poi con una serie di programmi nazionali di sviluppo, cercando di attirare investitori esterni dentro la zona da ricostruire, il processo di ricostruzione sta comunque rallentando. Non essendo possibile, come avvenuto a Kobe nel 1997, partire subito con “mega progetti” e grandi opere infrastrutturali, a causa della necessità di ripianificazione radicale delle zone colpite da tsunami, il Governo sta cercando di orientare investimenti sforzi e risorse verso un coinvolgimento della Comunità nel processo nel tentativo di evitare opposizioni e inerzie.

Nonostante in Giappone non venga accettato che con i soldi di tutti si possa ricostruire proprietà private di alcuni e che solo tramite la

---

18 Reconstruction Promotion Committee FY2012, *Interim Report*. p. 25.

19 Una sorta di deregolamentazione delle zone colpite dal disastro dove la progettualità può essere realizzata in maniera meno burocratica e difficile, sia da parte del pubblico, ma soprattutto del privato. Atto importante per snellire le procedure di ricostruzione e ripianificazione ma di fatto anche pericoloso strumento di potenziale esautorazione delle amministrazioni locali con competenze di gestione e governo del territorio.

riattivazione dello sviluppo economico i privati possano provvedere da soli alla ricostruzione delle proprie proprietà tramite i risarcimenti assicurativi o finanziamenti spesso statali a tasso agevolato, in questo specifico caso, essendo proprio quello delle ricostruzioni individuali il nodo più critico, il governo ha deciso in seconda battuta di destinare dei fondi speciali per la ricostruzione privata oltre a prevedere edilizia sociale e agevolata in quantità maggiori dei casi pregressi come mai prima era avvenuto. La ripianificazione necessaria inibisce la ripresa dello sviluppo e, come in un effetto a catena, costringe a sopperire a questa mancanza con finanziamenti straordinari ai privati facendo insorgere il nuovo problema dell'organizzazione e del coinvolgimento di questi.

### *Riflessioni sul caso*

Il tipo di governance prevista in Giappone è tradizionalmente di tipo top-down, con una struttura estremamente rigida e gerarchica, che però già nel caso di Kobe, quindici anni precedente al caso preso in esame, aveva comportato non pochi problemi di gestione dei conflitti (Edgington, 2010). Il sistema assicurativo dà allo Stato la possibilità di occuparsi quasi esclusivamente dello sviluppo socio-economico, della predisposizione di grandi opere e della regolamentazione edilizia, oltre a fornire delle linee guida per la ripianificazione a cui poi gli enti locali sono tenuti ad attenersi.

Ma nel caso dell'evento del 2011, a fronte della grande portata dei danni e della crisi economica, questo approccio sembra modificarsi, andando nella direzione di un maggiore decentramento, spostando il baricentro della governance maggiormente sul livello locale. Questo parziale cambio di rotta è stato indotto dalla crisi del modello, dove il contesto ha imposto un approccio più sostanziale, è quindi solo parzialmente una evoluzione "naturale" dell'approccio.



Il problema delle rilocalizzazioni è un tema quasi nuovo in Giappone, che si è sempre limitato a ripianificare l'assetto urbano, ad esempio densificando, allineando e razionalizzando i lotti, in un'ottica di variazione urbana on-site (Edgington, 2010 p.187). La necessità di dover ripensare, sulla base soprattutto della minaccia Tsunami, l'intero assetto territoriale lo sta portando a coinvolgere la popolazione non solo come singoli privati portatori di interessi, ma anche come Comunità.

Infine è interessante notare come, di fronte a tempi ricostruttivi lunghi, lo sforzo del governo vada anche nella direzione di curare maggiormente gli insediamenti temporanei che assumono un ruolo di prim'ordine nel processo, piuttosto che essere utilizzati come in passato da semplici ricoveri. A questo nuovo modo di concepire gli insediamenti temporanei ha contribuito certamente la negativa esperienza di Kobe, ma anche, essendo questi totalmente a carico dello stato, la volontà di utilizzarli come un "fronte avanzato" del processo e luogo di incontro-scontro tra livelli di attori in merito alla visione del territorio futuro da ripensare. Vi è però un fattore chiave molto importante anche nelle ricostruzioni Giapponesi e cioè il progressivo aumento della presenza di ONG come conferma il Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)<sup>20</sup>. Queste organizzazioni non governative operano principalmente con fondi provenienti da donazioni private o enti e fondazioni internazionali e di fatto agiscono in parallelo agli enti statali soprattutto in ambito sociale. In una quota parte questo aumento delle ONG in concomitanza con il decentramento rischia di "assorbire" parte del decentramento catalizzando in esse funzioni e ruoli che sarebbero potuti e dovuti competere agli attori locali.

---

<sup>20</sup> Per informazioni <http://www.janic.org/en/> (ultima visualizzazione 12/03/2013).

### ***2.3 L'approccio formale e la governance top-down alla prova del contesto***

Al netto delle differenze di contesto e di scenario, di questi due casi, possiamo affermare che il modello di ricostruzione formale, rigido e centralizzato sia entrato in crisi in entrambi i casi. Ricordando le due componenti del contesto, cioè il disastro in se e i trends pre-sisma si può notare come esse stesse siano state la causa della crisi dei due modelli nazionali.

Nel caso del Giappone il disastro ha sortito degli effetti imprevedibili che hanno portato a non poter riapplicare tout-court il modello di ricostruzione rodato e affinato negli anni a causa della necessità di ripianificazione e di ridiscussione a livello locale degli usi dei suoli più di quanto ce ne fosse stata necessità nei casi precedenti. Nel caso del Perù è stata invece una mancata comprensione dei trends pre-sisma in atto ad aver reso inefficiente, oltre che inefficace, il modello che dava per scontato la capacità di autorganizzazione, oltre che di autocostruzione, della Comunità che nel frattempo però si era affievolita in seguito a una perdita di prassi comunitarie locali ad opera dello sviluppo socio-economico di stampo “occidentale” e al rifiuto delle sapienze locali stratificate, tendendo invece ad una nuova “modernità” costruttiva che però presuppone conoscenze tecniche qualificate.

In entrambi i casi si è cercato di affrontare le nuove problematiche emerse attraverso il coinvolgimento delle comunità. Possiamo notare come il Giappone sembri riuscire a correggere il proprio modello anche in itinere, in maniera adattiva, mentre il Perù fatichi maggiormente in questa operazione. Potremmo ipotizzare che ciò avvenga perché nel paese asiatico anche in condizioni di “normalità” ha una prassi collaborativa tra enti e la fiducia delle comunità, mentre in Perù questi rapporti sono meno consolidati e poco virtuosi. Ciò non toglie però, come accaduto per

esempio in Colombia in occasione del sisma in Armenia nel 1999, che lo stato decida proprio nel processo di ricostruzione di sperimentare un nuovo approccio decentrato che diventi base per un nuovo patto tra Stato, Comunità e amministrazioni locali (Abhas, 2010 p. 203), cosa però che nel caso sudamericano non è avvenuta.

Gli esiti di questa rapida rassegna di casi internazionali va nella direzione delle considerazioni fatte del primo capitolo di questa dissertazione e cioè che il contesto e lo scenario post-sisma sono gli elementi che non permettono una determinazione a priori del modello di ricostruzione. Ma vi sono due elementi nuovi molto importanti, cioè la necessità di coinvolgere anche le comunità e le amministrazioni nel processo decentrando inevitabilmente la governance, come sostenuto da vari autori internazionali (Abhas, 2010 p. 56).

Come già detto nel primo capitolo gli attori locali hanno la conoscenza dei luoghi e il diritto di essere artefici del proprio futuro, ma lo Stato e gli altri attori sovralocali hanno le risorse economiche, il know-how e un punto di vista più globale indispensabili per riattivare un processo di ricostruzione organico. Quindi è fallace sia escludere i primi che i secondi dal processo, ma piuttosto occorre mettere tutti, in base alle proprie competenze e capacità allo stesso tavolo, in un'ottica di governance cooperativa che meglio delle altre può riuscire a far fronte alle crisi multilivello che il disastro genera. Purtroppo però nei due casi, questo passaggio, che sarebbe andato nella direzione rigenerativa auspicata, non è avvenuto.

## 2.4 Un nuovo ruolo delle comunità nella ricostruzione post-catastrofe

Un elemento comune ai due casi che potrebbe essere il fattore limitante si ipotizza che sia l'eccessiva influenza e il ruolo delle ONG. Soprattutto in Perù queste sembrano fungere come da "General Contractor" della ricostruzione a livello locale, curando dalla progettazione alla realizzazione anche se coinvolgendo ditte locali e comunità. Ciò rischia di esautorare il ruolo delle amministrazioni locali che vedono tra loro e la popolazione dei filtri intermedi, tra le altre cose temporanei perché operanti limitatamente al periodo della ricostruzione, che rischiano di inficiare il rapporto appunto tra amministrazioni e comunità.

Soprattutto nei paesi del Sud del mondo si sta sviluppando un nuovo approccio che vuole orientare verso le comunità la ricostruzione principalmente ad opera di ONG.

*«L'importanza della partecipazione della comunità nella ricostruzione dopo le catastrofi è stato riconosciuto da studiosi e organismi competenti da diversi decenni. Da quando UNDRO ha dichiarato che "la chiave del successo, nella ricostruzione, sta in ultima analisi nella partecipazione della comunità locale", la maggior parte delle agenzie governative e non governative definiscono il loro approccio più partecipativo. Tuttavia, come sottolineato da Sliwinsky, mentre la partecipazione dà progetti di ricostruzione di un quadro teorico moralmente legittimo, il suo impatto sulla pratica rimane spesso debole.» (Barenstein, 2012).*

In questo campo vi sono diversi approcci: *agency-driven reconstruction in relocated sites* (ADRRS)<sup>21</sup>, *agency-driven reconstruction in situ* (ADRI)<sup>22</sup>, *community-driven reconstruction* (CDR)<sup>23</sup>, *owner-driven*

21 Secondo questo approccio, un'agenzia governativa o non governativa assume una società di costruzioni per costruire nuove case in un nuovo sito e il coinvolgimento del proprietario e la comunità è minima.

22 In questo caso un'agenzia governativa o non governativa assume una società di costruzioni per sostituire le case danneggiate nella loro pre-disastro posizione.

23 Viene garantito il finanziamento e / o l'assistenza materiale attraverso l'organizzazione della comunità che è attivamente coinvolta nel processo decisionale e nella gestione della ricostruzione.

*reconstruction* (ODR)<sup>24</sup> and a *cash approach* (CA)<sup>25</sup>. In Perù le ONG principalmente hanno operato con l'owner-driven reconstruction che è riconosciuto come uno dei più efficaci, come confermato anche dal manuale *Safer Homes, Stronger Communities* (Abhas, 2010), proprio perché consente alla popolazione di ricostruire, o meglio autoricostruire, dopo il disastro secondo la propria volontà e in maniera collettiva. Ma vi è un fattore limitante molto importante cioè la necessità di una ripianificazione.

*«Un pre-requisito per il successo ODR è un uso del suolo efficace e partecipato e la pianificazione del territorio, per permettere alle persone di essere in grado di partecipare alla pianificazione dei propri insediamenti ed assumere un ruolo guida nella ricostruzione delle loro case devono essere alloggiate temporaneamente nella zona vicino al loro villaggio o quartiere» (Barenstein, 2012).*

Questo metodo è infatti ottimale per piccoli insediamenti e villaggi ma non per le aree urbane in quanto è più difficile riunire i proprietari per la pianificazione partecipata, ma soprattutto in queste zone occorre inevitabilmente coinvolgere le amministrazioni locali competenti in materia di pianificazione (Abhas, 2010 p. 186). Il coinvolgimento delle comunità non può quindi, anche sotto la guida di organizzazioni competenti e tecnicamente preparate come le ONG, prescindere dalla pianificazione locale e quindi dagli enti che hanno il compito di normare e regolare i suoli.

---

24 Si fornisce assistenza finanziaria e / o materiale, accompagnate da regolamenti e assistenza tecnica intesi ad assicurare che le case siano costruite in maniera migliore.

25 È sostanzialmente un aiuto incondizionato finanziario senza però il supporto tecnico che deve venire dallo Stato.

## ***2.5 Comunità o insieme di singoli danneggiati?***

Anche l'approccio orientato al coinvolgimento della Comunità descritto sopra, per quanto pregevolmente vicino ad un'ottica rigenerativa della ricostruzione, non riesce a dare una risposta completa al fatto che dal coinvolgimento della popolazione nel processo scaturisca direttamente una partecipazione della Comunità. Inoltre la Comunità in questo caso sembra essere chiamata a partecipare e ad essere coinvolta come singolo danneggiato o gruppo di essi e principalmente in riferimento alla ricostruzione della propria abitazione e del proprio intorno senza una visione d'insieme sociale e culturale. Il coinvolgimento attraverso questi approcci frammenta la città e il territorio, riguarda un quartiere, un villaggio, una singola zona, ma non l'organismo urbano e territoriale nel suo complesso e la sua rigenerazione.

Questa frammentazione dovuta alla miriade di soggetti diversi che si rivolgono alla popolazione in realtà non è circoscritta al Sud del mondo, infatti anche in Giappone il ruolo sempre maggiore delle ONG<sup>26</sup> (Bauwens, 2013) nella ricostruzione testimoniano come queste si stiano gradualmente sostituendo allo Stato, e soprattutto le amministrazioni locali, nel processo di coinvolgimento della popolazione e nel supporto alla ricostruzione. Se questo scenario di delega fosse confermato nei prossimi mesi, i presupposti positivi fino ad oggi rilevati in un certo senso svanirebbero. Si creerebbe così anche in un paese ricco ed occidentale una situazione simile a quella osservata in Perù, dove gli interventi delle ONG finirebbero per ricostruire porzioni di territorio senza un'organicità con effetti negativi per il territorio nel medio lungo periodo.

Sorge così un problema, cioè cosa si intende per Comunità nella Pianificazione post-disastro. Il rischio è che si intenda principalmente la

---

<sup>26</sup> Per approfondire <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/03/11/fukushima-due-anni-dopo-tragedia-piu-aiuti-dalle-ong-che-dalla-politica/527044/> (ultima visita 12/03/2013).

l'insieme dei beneficiari dell'atto ricostruttivo e che così facendo, anche tramite il ruolo delle ONG, si escludano la Comunità, intesa in senso lato, e le amministrazioni locali. Durante le fasi di ricostruzione in un anno vengono impiegate quantità di risorse ingenti che in condizioni normali neanche possono essere auspicabili in decine di anni (Quarantelli, 1993), inoltre il territorio viene in contatto con saperi e professionalità di altissimo livello, questo crea, oltre ad un'occasione di sviluppo importante, anche un momento in cui è possibile e importante progettare la città assieme fondando un nuovo patto tra popolazione ed amministrazioni. Ridurre la ricostruzione a una nebulosa di interventi, anche se antisismici e magari completi di procedure partecipative, promossi da ONG ed Enti che hanno modo di esistere solo a causa della contingenza post-disastro, può sembrare opportuno ed efficace nel breve periodo ma rischia di lasciare poco al territorio nel medio lungo periodo e quindi non va nella direzione rigenerativa auspicata. Il rischio è che questi, ricevendo finanziamenti da organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale o le Nazioni Unite, non abbiano al centro del loro interesse il futuro del territorio e della Comunità che lo abita se non in riferimento al recupero e all'avvallo di scelte sovralocali forti, spesso più più orientati ad aspetti prettamente economici che di sviluppo territoriale strategico di lungo periodo e di coesione sociale.

Come recita il noto proverbio cinese *“Dai un pesce a un uomo e lo nutrirai per un giorno. Insegnagli a pescare e lo nutrirai per tutta la vita”*. Per la ricostruzione eseguita con questi approcci orientati alla Comunità il rischio è fermarsi al pesce, cioè ad un recupero tramite conoscenze e professionalità esogene che poco radicano sul territorio. Sia ben chiaro che non s'intende stigmatizzare il ruolo delle ONG e tanto meno degli enti statali di Protezione Civile ma solamente evidenziare come senza riuscire a dare la possibilità agli attori locali “tutti”, Comunità e amministrazioni in primis, di interagire ed evolvere assieme durante il processo il rischio di inefficacia nel medio lungo periodo sia alto.

Certamente includendo tutti gli attori si creerà una maggiore conflittualità ma questo è fisiologico e funzionale al recupero e di fatto utile per favorire lo sviluppo di forme di autorganizzazione che possano essere comprese dalle amministrazioni di prossimità.

Per questo la delega a enti ed organizzazioni di scopo legate al disastro deve essere un supporto non la guida principale del processo di ricostruzione a livello locale. In questa ottica si propone di far giocare un ruolo maggiormente forte al Governo del Territorio locale, e quindi alla Pianificazione Territoriale e Urbanistica, certamente meno flessibile e tattica dei modelli derivati dalla Pianificazione post-disastro, ma l'unica che consente un radicamento di pratiche e saperi nel territorio anche dopo la contingenza della ricostruzione. Inoltre così facendo è più probabile che si modifichi la normativa di Governo del Territorio in senso antisismico in maniera strutturale, oltre che favorire una riduzione della resilienza del territorio stesso.

Soprattutto quando il *milieu* politico e pianificatorio non è forte e strutturato il coinvolgimento delle amministrazioni nel processo è importante, anche se può apparire come una dispersione di energie e risorse poco utile, visto che le ricadute della formazione del personale tecnico e politico o il supporto tecnico alla redazione di un piano non sono immediate e non appaiono esplicitamente come “aiuti post-sisma”. La ricostruzione non va concepita come un atto di reazione ad un disastro, ma anche come un processo funzionale alla rigenerazione territorio.



## ***2.6 Territorio e Disastro. Pianificazione Territoriale e Urbanistica Vs la Pianificazione post-disastro***

Il disastro avviene in un territorio che ha una storia, una Comunità e delle tradizioni, ma che è tale anche grazie ad atti di reificazione e strutturazione propri della Pianificazione Territoriale e Urbanistica. Al momento dell'evento quest'ultima si intreccia con la Pianificazione post-disastro all'interno del processo di ricostruzione: la prima con competenze e conoscenze specifiche sul disastro e la seconda sul territorio. Ma la loro interazione è tutt'altro che semplice e automatica.

Esse sono in molti casi quasi più alternative che intrecciate, infatti in assenza di una minaccia reale la prima non viene considerata come una priorità dalla politica e dalle amministrazioni e, quindi, raramente inclusa nella Pianificazione Territoriale e Urbanistica; dopo il disastro, invece, i rapporti di forza si capovolgono, la Pianificazione post-disastro, sull'onda dei primi interventi emergenziali, gioca un ruolo dominante nella gestione del territorio e tende a vedere la Pianificazione Territoriale e Urbanistica come inadatta a operare in uno scenario dinamico e complesso proprio perché lenta e macchinosa.

Certamente se prima dell'evento esiste un rapporto virtuoso tra le due pianificazioni sul tema della prevenzione e mitigazione di rischi, con piani coordinati o piani di emergenza, anche nelle fasi successive la collaborazione tenderà a proseguire o ha comunque maggiore possibilità di produrre esiti positivi (Alexander 2004). Ma questi casi sono sporadici e perlopiù concentrati dove vi è già un melius pianificatorio e politico forte e una resilienza alta. La ricucitura è quindi maggiormente necessaria proprio negli scenari più complessi e problematici.

Nel caso del Perù la Pianificazione Territoriale e Urbanistica è stata in parte esautorata da enti governativi, e in parte ignorata lasciando alle

amministrazioni locali<sup>27</sup> l'onere di pianificare e programmare senza supporto tecnico e risorse adeguate una situazione sicuramente critica come la ricostruzione e senza reali competenze tecnico politiche per farlo.

Uno dei nodi problematici è quello degli strumenti in mano alle due pianificazioni. Infatti quella post-disastro, legata spesso ad enti di Difesa o Protezione Civile, viene delegata dallo Stato a emettere ordinanze emergenziali che vanno in deroga a qualsiasi altro strumento previsto dalla Pianificazione Territoriale e Urbanistica.

Se è vero che questo dovrebbe avvenire solamente per motivi di somma urgenza, e limitatamente alla fase emergenziale, di fatto spesso questa deroga sconfinava a livello temporale ben oltre questa fase. È il caso di L'Aquila che ha visto durare ben tre anni la sua fase emergenziale, durante i quali sono state emesse numerose ordinanze in deroga della Protezione Civile realizzando interventi molto impattanti e invasivi, derogando a qualsiasi piano o norma di regime ordinario dei suoli (Puliafito, 2011). Di fatto in questo caso vi è stata una sostanziale esautorazione degli attori locali che sono rimasti impotenti di fronte al potere pressoché assoluto delle ordinanze della Protezione Civile. Certamente quello di L'Aquila è un caso limite, ma evidenzia bene come l'intreccio tra le due pianificazioni possa non essere equilibrato e consegnare poteri a quella post-disastro anche in capi non di sua competenza; Alexander sul suo blog è arrivato ad affermare:

*«Gli sfollati sono stati sistemati nelle tende per 6-7 mesi e poi trasferiti in alloggi di transizione in edifici prefabbricati in legno o prefabbricato con telaio in acciaio a due o tre piani (con una base isolante in calcestruzzo). Alcuni di questi complessi sono stati costruiti su terreni espropriati alcuni vincolati, e altri su terreni agricoli, altri su terreni allagabili, altri in collina. Alcuni di questi soggetti a rischi meteorologici*

---

27 Durante lo studio del 2008 ho potuto osservare che a volte alcune amministrazioni venivano supportate da ONG, come nel caso di Pueblo Nuevo, oggetto della mia tesi magistrale (Scamporrino, 2009) in maniera però episodica, e quindi sostanzialmente inefficace.

*invernali e tutti avevano un grado di isolamento dai servizi essenziali, molti dei siti non erano raggiungibili dal trasporto pubblico»<sup>28</sup>.*

*«Lo scandalo del 2009-10 riguardava l'uso delle ordinanze per realizzare opere pubbliche, utilizzando quindi le misure di emergenza semplicemente per aggirare le severi e ingombranti controlli burocratici anti-corruzione sulla procedura di gara»<sup>29</sup>.*

Un articolo di Michael Kimmelman<sup>30</sup> sul New York Times, all'indomani del passaggio della tempesta Sandy su New York nel bel mezzo del dibattito sulla ricostruzione porta il caso Abruzzese come esempio negativo figlio del malato rapporto tra Pianificazione post-disastro e il territorio:

*«“Temporary” housing was constructed: “new towns,” as Italy’s prime minister then, Silvio Berlusconi, boasted about the sad, isolated, cramped and costly apartments he ordered for displaced L’Aquilans along nowhere stretches of the city’s outskirts, cut off from mass transit and civic life. There was no infrastructure created or public consensus reached about combating sprawl, or what to save or sacrifice and how».*

Tutto questo non è stato fatto dalla Pianificazione Territoriale e Urbanistica ma da quella post-disastro con finalità legate all'emergenza e alla contingenza, ma con effetti negativi duraturi sulla comunità e sul territorio.

Già da tempo David Alexander (2004) si è interrogato su questo importante nodo dell'interazione tra pianificazione post-disastro e Pianificazione Territoriale e Urbanistica, compiendo un notevole passo in

---

28 Alexander. D. (2011) dal blog [http://emergency-planning.blogspot.it/2011\\_07\\_01\\_archive.html](http://emergency-planning.blogspot.it/2011_07_01_archive.html), contributo dal titolo: *Disaster, Government and Governance*. (ultima visita 12/03/2013).

29 Alexander. D. (2009) dal blog <http://emergency-planning.blogspot.it/2009/04/earthquake-at-laquila-central-italy.html>, contributo dal titolo: *Earthquake at L'Aquila, Central Italy*. (ultima visita 12/03/2013).

30 [http://www.nytimes.com/2012/12/01/arts/design/in-laquila-italy-lessons-for-rebuilding-from-storm.html?smid=tw-share&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2012/12/01/arts/design/in-laquila-italy-lessons-for-rebuilding-from-storm.html?smid=tw-share&_r=1) (ultima visita 12/03/2013).

avanti portando l'approccio sostanziale ad essere più olistico e multidisciplinare.

Per l'autore la Pianificazione post-disastro deve riguardare non solo la ricostruzione materiale dei manufatti danneggiati e delle infrastrutture, ma anche la ricostruzione della Comunità, assicurando equità, accesso alle risorse e pari opportunità per i membri più svantaggiati, oltre ovviamente alla riduzione della vulnerabilità della Comunità ai rischi. In questo senso individua tre obiettivi principali della Pianificazione post-disastro:

- *il recupero tempestivo delle normali attività e condizioni di vita*
- *la protezione della Comunità da futuri rischi*
- *la formulazione e il raggiungimento di obiettivi comuni tra le parti interessate.*

A questi aggiunge anche la necessità di rispettare e preservare quello che lui chiama Genius Loci, e forse è questo il passaggio più innovativo che merita una riflessione. L'approccio formale della disastrologia durante le ricostruzioni tende a rispondere principalmente ai bisogni legati allo shock post disastro, e meno alle problematiche, socio-economiche, ambientali e di assetto territoriale lasciate all'altra pianificazione.

Come se quest'ultime istanze fossero subordinate, in virtù della necessità sovraordinata di recuperare e ricostruire velocemente, gli abitanti diventano così degli assistiti o dei beneficiari, le amministrazioni locali dei semplici collaboratori inesperti in difficoltà e gli enti specializzati preposti, assieme allo Stato, i principali attori del processo, con l'obiettivo di riabilitare il territorio riportandolo ai livelli pregressi.

In realtà il sisma è una parentesi, per quanto portatrice di una grave crisi multilivello, in un processo territoriale stratificato, frutto della

coevoluzione dell'uomo con la natura attraverso la storia, che una volta finito il processo ricostruttivo riprenderà il suo corso. Gli abitanti e le amministrazioni locali dovrebbero rimanere gli artefici e gli attori principali delle trasformazioni in atto, anche se in difficoltà, e il ruolo degli enti specializzati e dello stato dovrebbe essere quello di favorire questa inclusione e non di prescindere in virtù della straordinarietà.

Il riequilibrio presuppone imprescindibilmente un coinvolgimento diretto degli attori locali, intesi sia come amministrazioni locali che come Comunità. L'obiettivo comune deve essere quello di una ricostruzione rigenerativa e non solo quello di riportare i livelli funzionali del territorio ai livelli pre-sisma, assieme alla ricostruzione materiale. Per fare ciò occorre ripensare e riprogettare in maniera cooperativa, tra attori locali e sovralocali, l'intero territorio.

L'approccio sostanziale della Pianificazione post-disastro anche nel caso in cui coinvolga le comunità non basta a compiere una rigenerazione, necessita inevitabilmente una ibridazione con la Pianificazione Territoriale e Urbanistica così da includere tutti gli attori locali comprese le amministrazioni e indirettamente il Territorio con la sua storia, il suo *milieu* e le sue peculiarità. Ma come può avvenire questa "sincretismo"? su quali basi?

# Capitolo 3.

## La ricostruzione in Italia.

### Abaco delle modalità

#### *3.1 Quando l'approccio sostanziale è un'esigenza*

Per riuscire a capire il rapporto tra Pianificazione Territoriale e Urbanistica e post disastro si propone un'ulteriore salto di scala andando ad indagare il rapporto tra le due pianificazioni in un paese dove la prima è in crisi da tempo e la seconda è appena nata.

Il paese preso in esame, L'Italia, è molto esposto ai terremoti, similmente al Perù e al Giappone, ed è il campo ideale per indagare la ricostruzione in senso sostanziale e olistico in quanto non ha mai visto formalizzato, anche dopo l'istituzione della Protezione Civile, un modello e un approccio condiviso nazionale. Se questa assenza ha portato sistematicamente all'incertezza, che perdura sino ad oggi, nella delineazione del processo ricostruttivo, è vero anche che ha prodotto una interessante varietà di modalità sia con esiti positivi che negativi come vedremo.

Alla “debolezza” della pianificazione post-disastro ha fatto eco quella della Pianificazione Territoriale ed Urbanistica, entrambe non si sono mai realmente confrontate né coordinate in maniera istituzionale e sistematica

se non in occasione della fortunata ricostruzione umbro-marchigiana per poi scontrarsi duramente con quella de L'Aquila. Fatto sta che il risultato è un'assenza di un'idea-guida nazionale come notato da più autori Nimis in primis. C'è però da rilevare come di fatto la mancanza di modelli e approcci strutturati abbia generato una serie di modalità sostanziali d'intervento in occasione delle diverse ricostruzioni con alterni risultati, ma certamente con una varietà di azioni, processi e soluzioni molto interessante.

Possiamo individuare due principali motivi di questa particolare situazione italiana di assenza di modelli ed approcci precostituiti:

- *La ricostruzione è quasi esclusivamente pubblica.* Anche la ricostruzione privata è finanziata per grandissima parte dallo Stato, non esistendo né sistemi assicurativi diffusi, come ad esempio in Giappone o negli Stati Uniti, né fenomeni autorganizzativi che portino la popolazione colpita a trovare soluzioni magari informali, sono le amministrazioni e gli enti pubblici a finanziare, operare e pianificare. Così la ricostruzione è un atto fortemente pubblico in cui il privato pesa di fatto pochissimo mettendo tutti gli attori potenzialmente sullo stesso piano di governance e peso. Nelle ricostruzioni italiane tradizionalmente non operano ONG o enti terzi, né nella Pianificazione emergenziale né tantomeno in quella post-sisma, portando ad una sorta di “autarchia” ricostruttiva dalle grandi potenzialità in chiave rigenerativa, ma come vedremo, anche dalle grandi criticità derivate proprio dalla struttura e dalle scelte di governance.
- *Una grande eterogeneità territoriale e una forte identità locale.* I Territori della penisola sono molto eterogenei con differenze tra nord e sud del paese, tra pianura e montagna, tra ambiti

prevalentemente rurali e urbani, tra aree in crescita ed aree in recessione. Inoltre il Territorio italiano per motivi storici presenta un forte sentimento di identità locale e un grande senso di comunità incline al così detto “campanilismo” soprattutto nei territori caratterizzati da nuclei medio-piccoli. I contesti e gli scenari post-sisma assumono quindi un peso rilevante nel processo e influiscono notevolmente nelle scelte e nelle modalità.

L’approccio sostanziale in Italia, di fatto, è quindi più frutto di un’esigenza che di una scelta deliberata vista la complessità del territorio e del contesto socio-politico.

### ***3.2 Struttura dell’analisi comparata***

Nella letteratura circa le ricostruzioni italiane, e nel dibattito pubblico e disciplinare, spesso si sente parlare di modelli di ricostruzione, il più ricorrente è quello friulano ma anche quello umbro-marchigiano evocato spesso dopo l’evento de L’Aquila.

In questa sede propone di vedere i processi italiani non come modelli ma piuttosto come modalità. Questo termine meno forte e formale rispetto a “modello” permette di leggere in maniera composita ogni singolo processo. La lettura per modalità permette inoltre di scomporre il processo in pratiche, politiche, strumenti o strategie specifiche di un singolo tema della ricostruzione la convinzione è quella che queste possano essere più facilmente individuate e quindi riadattate allo scenario successivo, rendendo più adattivo e flessibile il processo rispetto una lettura secondo modelli formale e rigidi.



Anche Nimis, uno dei maggiori promotori del “modello Friuli”, suggerisce di vedere i così detti modelli non come una struttura rigida da riproporre tout court, ma come la composizione di quelle che definiamo modalità, che, una volta riconosciute e codificate, fanno parte di un “grande affresco” da cui attingere “processi da adattare da luogo a luogo” (Nimis, 2009 p. 25).

L’abaco va nella direzione di facilitare, tramite la scomposizione sistematica e logica dei processi di ricostruzione, l’individuazione delle modalità messe in campo in ciascun caso studio, così da favorire la creazione di una base di idea-guida nazionale che non sia ovviamente un modello ma una serie di modalità adattive e flessibili.

La scelta degli indicatori e della metodologia di analisi dei casi studio è “ibrida” infatti è derivata sia dalla Pianificazione post-disastro, di cui ha diffusamente trattato la prima parte della tesi, che dalla Pianificazione Territoriale e Urbanistica. Questo perché si è voluto considerare entrambi i punti di vista disciplinari cercando di sperimentare una “sincretismo” di questi in chiave innovativa.

L’abaco si divide in quattro parti, le prime due di analisi del quadro e delle scelte, la terza di sintesi degli effetti del processo messo in atto e l’ultima che valuta gli esiti rispetto alla rigenerazione post-sisma:

- *Il quadro post-sisma.* Dove vengono riportati i dati legati all’evento e le caratteristiche del cratere, oltre che i fattori che sostanziano il contesto e lo scenario in base al metodo di valutazione proposto da Edgington (2010 p. 47) opportunamente riclassificato per adattarlo al contesto nazionale italiano.
- *Le scelte.* che riguardano sia la governance, quindi chi fa cosa nel processo, sia le scelte tipologiche e di localizzazione temporanee e i benefit indicatori specifici del processo di ricostruzione.

- *Effetti del processo di Ricostruzione.* Sia di tipo quantitativo, tempi, che di tipo qualitativo, effetti territoriali e socio-economici.
- *Esiti delle scelte.* Gli esiti invece derivano dall'incrocio di tutti i fattori precedenti compiendo una valutazione sia del processo dal punto di vista dell'efficacia della Governance rispetto al quadro e al coinvolgimento degli attori locali, sia l'effettiva efficacia degli obiettivi.

L'analisi comparata riguarda casi studio diacronici e quindi è desunta dalla letteratura specifica di riferimento di ciascun caso ad eccezione di L'Aquila dove il processo non è terminato e quindi è frutto di una interpretazione del dibattito e dallo studio diretto sul campo. Quest'ultimo caso inoltre non presenta né l'analisi degli effetti né degli esiti in quanto non ancora valutabili materialmente.

### ***Gli indicatori***

#### *Il quadro post-sisma.*

- *Forza dell'evento MCS/MI.* Sia la Magnitudo momento che l'intensità della scala Mercalli sono estrapolate dal testo Guidoboni E., Valensise, G. (2011), *Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni*, Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, Palermo. La colorazione nell'abaco segue tre gradazioni per ogni indicatore raggruppate secondo i seguenti intervalli: Magnitudo momento espressa in cifre (Verde,  $< 6.0$ ; Arancione,  $6.0 \geq x \leq 6.5$ ; Rosso  $> 6.5$ );

Intensità in scala Mercalli espressa in numeri romani (Verde, < IX; Arancione,  $IX \geq x < X$ ; Rosso  $\geq X$ ).



- *Superficie Cratere.* Derivata dalla rilevazione mezzo GIS<sup>1</sup> della superficie dei comuni facenti parte del cratere riportandoli in Km<sup>2</sup> approssimando al centinaio. Per agevolare la lettura nell'abaco si è colorato un ovale Rosso su sfondo Giallo proporzionale alla cifra della superficie ponendo come totalmente iscritto nel rettangolo il dato maggiore e scalando proporzionalmente gli altri.

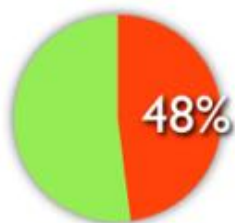


- *N° Amministrazioni coinvolte.* Il numero è stato desunto ove possibile (Friuli, Umbria-Marche e Abruzzo) dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati, negli altri casi dalla letteratura di riferimento. Nell'abaco viene riportato semplicemente il numero delle amministrazioni incluse nel cratere divise per Regione, Provincia e Comune.

<sup>1</sup> In particolare si sono usati i dati disponibili sul sito internet dell'istituto ISTAT <http://www.istat.it/it/strumenti/cartografia> elaborati con il programma Qgis.



- *Percentuale di Sfollati rispetto alla popolazione totale.* I dati sono stati desunti ove possibile (Friuli, Irpinia, Umbria-Marche e Abruzzo per il numero di sfollati) dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati, negli altri casi dalla letteratura di riferimento. Il numero degli sfollati si riferisce all'immediato post-sisma, quindi a coloro che hanno ricevuto assistenza da subito. La popolazione totale è derivata dalla letteratura di riferimento o da fonti ISTAT. All'interno dell'abaco questo dato è rappresentato con un grafico a torta con il Rosso che rappresenta gli sfollati e il Verde che rappresenta il restante della popolazione.

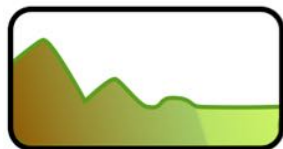


- *Geografia Fisica.* È derivata dalla letteratura di riferimento e dall'osservazione attraverso ortofotocarte disponibili su server remoti on-line<sup>2</sup> e resa in forma narrativa all'interno delle schede. L'elaborazione grafica per l'abaco è un'interpretazione dell'autore, le colorazioni riguardano i diversi ambiti morfologici

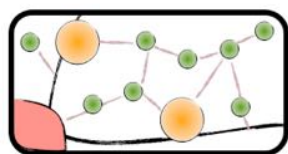
---

<sup>2</sup> Principalmente è stato usato Google maps <https://maps.google.it/maps?hl=it&tab=w1> (ultima visita 12/03/2013).

(Marrone, Montagna; Verde, collina; Beige, pianura; Azzurro, mare)

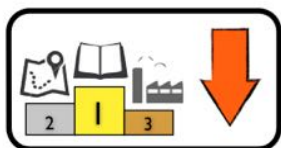


- *Struttura territoriale.* È derivata dalla letteratura di riferimento e dall'osservazione attraverso ortofotocarte disponibili su server remoti on-line e resa in forma narrativa all'interno delle schede. L'elaborazione grafica per l'abaco è un'interpretazione dell'autore. Il tipo di rappresentazione è ideogrammatica, si vuol cioè rappresentare lo schema di massima. I nuclei sono di tre dimensioni e colori (Nuclei maggiori, Rossi; Nuclei di medie dimensioni, Arancioni; Nuclei minori, Verdi). La viabilità divisa per spessore e colore (Viabilità locale, Grigio; Viabilità sovralocale, Nero).

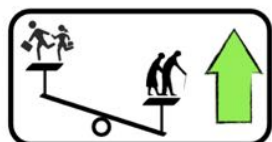


- *Struttura e trends economici.* È derivata dalla letteratura di riferimento e resa in forma narrativa. All'interno dell'abaco vengono rappresentate le tre attività prevalenti gerarchizzate, la freccia invece esprime la tendenza demografica con l'andamento e il colore (Freccia Rossa rivolta in basso, economia in trend

negativo; il segno uguale Arancione, economia stazionaria; Freccia Verde rivolta in alto, economia in trend positivo).

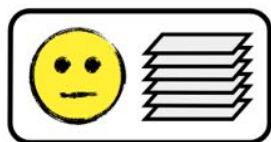


- *Struttura e trends demografici.* È derivata dalla letteratura di riferimento e resa in forma narrativa. All'interno dell'abaco viene rappresentata la struttura attraverso una bilancia che da l'idea dell'equilibrio tra la popolazione più giovane e produttiva ( i bambini) e quella inattiva (anziani). Le frecce invece rappresentano il trend (Freccia Rossa rivolta in basso, fenomeni di migrazione; il segno uguale Arancione, assenza di significativi movimenti della popolazione; Freccia Verde rivolta in alto, fenomeni di immigrazione).



- *Melieu politico e pianificatorio.* È derivato dalla letteratura di riferimento e resa in forma narrativa. Riguarda i rapporti sociali e istituzionali tra amministratori e popolazione e il numero e il grado di pianificazione dell'area. All'interno dell'abaco viene rappresentato come uno smile per quanto riguarda il melieu politico (Rosso, inattivo o problematico; Arancione, mediamente attivo o indifferente; Verde, cittadinanza attiva e partecipe alla

vita politica e amministrativa). La quantità di piani è rappresentato con una serie di rettangoli maggiori maggiore è il numero di piani nei vari livelli.



### *Le scelte*

- *Priorità.* Sono derivate dalla letteratura di riferimento e resa in forma narrativa e dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati. Nella rappresentazione si utilizza una esemplificazione derivata dallo slogan coniato in occasione della ricostruzione friulana “prima le fabbriche, poi le case e solo dopo le chiese”. In questo caso interpretiamo le case come priorità all’abitare, la fabbrica alle strutture produttive e con chiese s’intendono edifici di collettivi prevalentemente di pregio. Questa esemplificazione è inoltre rappresentata nell’abaco tramite la metafora del podio.



- *Obiettivi specifici.* Sono derivate dalla letteratura di riferimento e dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati e resa in forma narrativa. Vengono isolati i tre obiettivi del processo messo in

campo riguardanti diversi ambiti. Nell'abaco vengono riportati per punti.

- ☐ Nuovo assetto terr.  
☐ Sviluppo Industriale  
☐ Edilizia Sociale

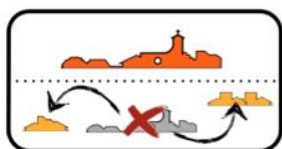
- *Tipologia e localizzazione del ricovero.* Viene derivato dalla letteratura e dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati. Vengono considerati dati, tempi e modi del ricovero oltre che le tipologie abitative utilizzate. Nell'abaco viene rappresentato in maniera ideogrammatica l'insediamento distrutto (cerchio Rosso) e la posizione, o adiacente o distaccata degli insediamenti temporanei (cerchi piccoli verdi). Fa eccezione l'aquila dove per il ricovero si è ricorsi a strutture durevoli assimilabili a insediamenti definitivi (quadrati Blù). Vengono poi rappresentate le tre principali tipologie di moduli strutture di ricovero: le tende, le roulotte e i prefabbricati. Il simbolo di spunta a V significa che si è utilizzato quella tipologia mentre il colore sta a significare se la previsione di queste aree è avvenuta in maniera condivisa e partecipata della comunità (Verde) o meno (Rosso).



- *Ripianificazione.* È desunto dalla letteratura e dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati. Viene riportata la ratio per la

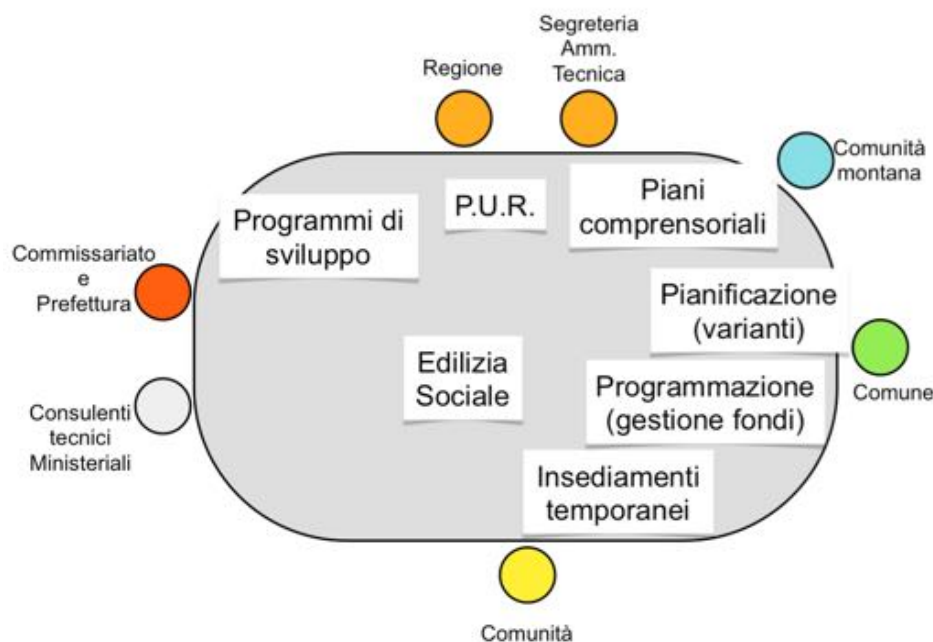


ripianificazione dei centri abitati che può essere di tre tipologie: in sito (rappresentata dallo skyline di colore Verde), adiacente (rappresentato dal gruppo di case stilizzato di colore arancione sullo stesso piano del paese), fuori sito (rappresentato da un gruppo di case sullo sfondo) o in sito ma con ampliamenti dovuti alle espansioni (il gruppo di case arancioni sarà sullo sfondo dello skyline verde). Nel caso di abbandono del sito di origine la stilizzazione del paese sarà di colore Grigio. Fa nuovamente eccezione L'Aquila dove gli insediamenti duraturi sono nuovamente rappresentati con quadrati Blù.



- *Il ruolo e gli strumenti degli attori.* È desunta dalla letteratura e dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati. In maniera narrativa si argomenta la struttura della governance messa in essere per il processo di ricostruzione con particolare attenzione al ruolo degli attori, alle competenze di questi e agli strumenti. La rappresentazione avviene a mezzo della stilizzazione di un tavolo, con forma diversa a seconda del grado di collaborazione tra attori (angoli vivi forte separazione tra attori, bordi smussati interazione); il doppio tavolo rappresenta una separazione tra i livelli di governance. Con dei cerchi colorati che rappresentano i diversi attori (Lo Stato, Rosso; la regione, Arancio; la Provincia o la comunità montana, Celeste; Il Comune, Verde; la Comunità in Giallo; i tecnici, Grigio). La posizione individua il grado di attività dell'attore all'interno del processo (in alto maggiore attività). Sul tavolo ci sono i diversi piani o programmi territoriali

e urbani approntati dagli attori singolarmente o in maniera congiunta che sono più vicini al soggetto maggiore è la competenza di questo.

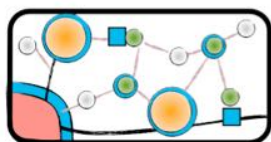


### *Gli effetti*

- *I tempi.* Vengono derivati dalla letteratura e dalle leggi per la ricostruzione e relativi allegati. Si considera come prima soglia l'inizio della ripianificazione e cioè il momento in cui la normativa una volta definita è stata recepita dai comuni e ha dato inizio al processo di pianificazione. La seconda soglia è invece la fine del processo di pianificazione legato al sisma cioè quando sono partiti gli ultimi piani e progetti legati alla ricostruzione. Nell'abaco si sono scelte due soglie per l'inizio della Ripianificazione (3-5, Verde; 5-10 Arancione) e tre per la fine della ricostruzione (10-15, Verde; 15-20, Arancione; >20 Rosso).

Inizio Ripian.	5 - 10
Fine Ricostr.	> 20

- *Esiti territoriali.* Sono desunti dalla letteratura e tengono conto delle variazioni di assetto che il territorio ha subito a seguito della ricostruzione. In particolare si valuta l'eventuale aumento di uso di suolo, le espansioni e le rilocalizzazione e eventuali fenomeni di abbandono di nuclei abitati prima del sisma e mai ricostruiti. Sulla base precedentemente elaborata per esemplificare la struttura territoriale viene aggiunto il colore Blu che rappresenta delle espansioni (quando ha forma di corona) o di nuovi insediamenti (in questo caso è rappresentato da un quadrato. Nel caso di fenomeni di abbandono alcuni nuclei verranno rappresentati come grigi.



- *Effetti socio-economici.* Sono desunti dalla letteratura e poggiano su un raffronto tra la struttura e i trends socio economici precedentemente individuati e quelli che la letteratura individua nel post-ricostruzione. Per l'abaco viene riproposto il “podio” del quadro cercando di rilevare se l'attività iniziale è stata conservata, implementata o è rimasta invariata. Lo Smile rappresenta in maniera sintetica il raffronto tra il prima e il dopo sisma.



### Esiti

- *Comprensione del quadro.* Il primo giudizio è dato alla comprensione da parte del processo del disastro e della struttura territoriale. Si considerano tutti gli indicatori dell'abaco riferiti a ogni singolo caso dando un giudizio su tre gradi (Buono, Verde; Medio, Arancione; Basso, Rosso). Lo stesso viene fatto in riferimento alla comprensione da parte del processo dei trends e del Melieu con la stessa gradazione di giudizio che sopra.



- *Partecipazione degli Attori Locali.* Vengono valutati gli esiti della partecipazione delle amministrazioni e della popolazione nel processo. Ciò è desunto dalla letteratura e viene fatto considerando anche la base di partenza dei trends e del melieu di ogni singolo caso.



- *Raggiungimento degli obiettivi.* Si assegna un giudizio in base al raggiungimento degli obiettivi generali di una ricostruzione, derivati da quelli individuati da Alexander (2004), cioè il ripristino tempestivo delle normali attività e condizioni di vita, la

protezione della comunità da futuri rischi, la formulazione e il raggiungimento di obiettivi comuni tra le parti interessate. Gli obiettivi specifici sono invece quelli precedentemente individuati all'interno dell'analisi. A questi, sulla base di una interpretazione della letteratura di riferimento viene dato un giudizio u tre gradi (Buono, Verde; Medio, Arancione; Basso, Rosso).



### 3.3 Schede dei casi studio

#### 3.3.1 Belice 1968.



Fig.4 - Effetti complessivi del terremoto del 15 Gennaio 1968 (Guidoboni, 2011).

#### *Il quadro post-sisma*

*Forza e intensità.* La scossa sismica, di grado 6.5 Mcs, avvenne a cavallo tra il 14 e il 15 gennaio del 1968 con intensità del decimo grado della scala Mercalli. Vi fu poi una replica di minore intensità dieci giorni dopo il 25 Gennaio.

*La superficie.* L'evento del gennaio 1968 riguardò quasi tutta la zona collinare della Sicilia sud Occidentale, quindi circa 6.200 Km<sup>2</sup> con danni ingenti nelle zone più colpite della Valle del Belice, circa 2.800 Km<sup>2</sup>.

*Le amministrazioni coinvolte.* A livello amministrativo furono coinvolte una regione 3 Province e 12 Comuni (diventati poi 14).

*Gli sfollati.* I senzatetto nei 12 Comuni più colpiti furono circa 56.000 su un totale di 97.000, mentre ve ne erano altri 100.000 con l'abitazione fortemente lesionata e quindi inagibile, per un totale nel cratere allargato di circa 160.000 abitanti. Questa stima è comunque non certa a causa di una immediata migrazione di almeno 12.000 persone alla volta del nord o altre zone della Sicilia i dati risultarono da subito confusi e incerti. In riferimento al cratere la percentuale di sfollati rispetto alla popolazione totale fu di circa il 60%.

*Geografia fisica.* L'area colpita dal sisma è prevalentemente nell'immediato entroterra collinare, anche se furono colpiti marginalmente anche alcuni Comuni sulla costa. La zona della Sicilia occidentale è una delle zone più ricche di risorse storiche culturali e archeologiche.

*Struttura territoriale.* Al momento del sisma la forte vocazione agricola dell'area aveva conservato le strutture territoriali medievali, i nuclei erano quindi principalmente sommitali o di mezzacosta che a pettine si innestavano nella viabilità di fondo valle principalmente utilizzata per usi agricoli. La struttura territoriale era molto fragile in quanto era in atto solamente da pochi anni il passaggio dal sistema insediativo urbano a quello rurale.

*«L'interno, di cui fa parte la valle del Belice, è caratterizzato dall'andamento collinare del territorio e dalla diffusione di centri urbani di piccola e media dimensione. La persistenza del latifondo coltivato a grano o adibito a pascolo caratterizzava il paesaggio. Il sistema produttivo prevalente era costituito da una fragile attività agricola, praticata in forme antiche, rese ancora più precarie dalle condizioni ambientali, tra cui la qualità dei terreni e la siccità dovuta all'andamento*

*delle precipitazioni, scarse, ma molto concentrate in pochi periodi dell'anno, che provocavano effetti dilavanti sul territorio» (Cannarozzo, 2009).*

*«un territorio di centri rurali in cui i rapporti tra le case, le strade e il territorio agricolo fungono da produttori di Comunità del Belice: città rette e configurate spazialmente da un “patto di Comunità” con il territorio agricolo e il paesaggio rurale che ne costituivano lo “statuto dei luoghi”, generatore di una identità alimentata permanentemente dal genius loci» (Carta, 2009).*

*Struttura e trends economici.* Le caratteristiche socio economiche erano quelle tipiche di una zona agricola marginale del Sud Italia dell'immediato dopo guerra. Più della metà della popolazione era impiegata nell'agricoltura, il restante lo era principalmente nel commercio di prodotti agricoli e artigianali da autoprodotti, e marginalmente nell'agro-industriale principalmente nel settore vinicolo, era invece ridotto all'essenziale il terziario a causa del sottosviluppo.

*«era la Sicilia del latifondo che stentava ad innovare il modello di sviluppo, che mostrava le tracce di una gestione oligarchica dell'agricoltura, un controllo non democratico delle risorse territoriali – l'acqua fra tutte – e grandi difficoltà di un mercato del lavoro non solo ristretto, ma anche connotato da numerosi recinti e filtri» (Carta, 2009).*

Le condizioni socio-economiche possono quindi definirsi arretrate non solo rispetto all'Italia ma alle condizioni medie dell'isola stessa.

*Struttura e trends demografici.* Già prima del sisma era in atto una forte migrazione, che aveva portato ad una composizione demografica rappresentata principalmente da vecchi, donne e bambini essendo spesso i capofamiglia altrove a lavorare. A causa del sistema latifondista molti lavoratori agricoli, circa il 60%, non erano neanche proprietari delle terre che lavoravano, vivevano inoltre in abitazioni quasi tutte sprovviste di servizi igienici spesso senza acqua e elettricità. Il livello di istruzione era più basso della media italiana. Vi era quindi una forte vulnerabilità sia sociale che del patrimonio edilizio



*Melieu politico e pianificatorio.* Al momento del sisma non esisteva alcuna Pianificazione né regionale né di area vasta, piuttosto alcuni Comuni erano provvisti di un Piano di Fabbricazione. Non vi era cioè una tradizione di trasformazione urbana e territoriale. Ciò ha portato le amministrazioni a non poter avere validi argomenti, e capacità tecniche, per far valere il loro peso all'interno del processo di ricostruzione. La bassa scolarizzazione e la sostanziale esclusione dai circuiti politici più progressisti portava ad una sostanziale passività politica e sociale. Piuttosto vi era una tendenza all'assistenzialismo strumento prediletto per coloro che utilizzavano forme di clientelismo per la politica locale.

Il terremoto avviene nel 1968 anno in Italia di grande fermento, successivamente al terremoto vi saranno iniziative politiche di protesta anche forti ma questi fenomeni sono più da imputarsi a un effetto del sisma che a un trend pregresso. Di contro l'accentramento dei poteri da parte dello Stato nel processo può forse essere anche stato scelto per evitare derive conflittuali certamente non auspicabili visto il periodo.

### ***Le scelte***

*Benefit.* Subito dopo il sisma lo Stato aveva previsto, con la legge 241/68, una pacchetto assistenziale pressoché totale, infatti essa si sarebbe dovuto sobbarcare ogni spesa di ripristino, ricostruzione e miglioramento sia in maniera diretta, per le opere dello stato, che, attraverso contributi, per le opere dei privati. Vennero previsti sgravi per la popolazione -sospensione pagamento imposte, moratoria su debiti e cambiali, sospensione canoni di locazione, contributo una tantum per i Capofamiglia, aumento sussidi di disoccupazione. Particolare attenzione fu rivolta all'ambito rurale con la previsione di risarcimenti per strumenti di lavoro, scorte perdute e mancata produzione. I fondi per la ricostruzione in ambito rurale coprivano sempre il 90% del danno a differenza dell'ambito urbano dove avevano una certa progressività in base alla tipologia di danno e al reddito. Per l'industria,

veramente poca e soprattutto legata al settore vitivinicolo, furono previsti per le aziende contributi a fondo perduto.

È da rilevare però come tutta la gestione dei fondi fosse totalmente centralizzata, anche quei benefit che provenivano dalla Regione erano di fatto finalizzati e gestiti indirettamente dagli enti statali. La macchina burocratica per l'accesso ai risarcimenti era molto articolata e complessa e di fatto rallenterà in maniera molto negativa il processo di ricostruzione stesso.

*«La ricostruzione del Belice rappresenta l'ultimo caso di approccio centralistico con l'aggravante di aggiungere all'inefficienza statale il peso di una concezione taumaturgica della Pianificazione a cascata» (Nimis, 2009 p. 43).*

Forse per una sorta di senso di colpa lo Stato *«si impegna ad immaginare una risposta per il futuro di quel figlio trascurato»* (Carta, 2009 p. 14) manifestandosi *«in maniera muscolare»* e proponendo un nuovo sviluppo fondato sulla deruralizzazione, la modernizzazione infrastrutturale, l'industria e il turismo, in totale controtendenza con i trends socio-economici del territorio.

*Tipologia e localizzazione del ricovero.* Inoltre furono previsti insediamenti temporanei in baracche prefabbricate per gli sfollati, l'individuazione delle aree veniva fatta dal Genio Civile, quindi da un organo dello Stato, su indicazione del Sindaco. La localizzazione di queste aree avvenne però già nell'ottica del futuro riassetto territoriale proposto dallo Stato e cioè in aree non sempre adiacenti ai nuclei danneggiati ma piuttosto nei fondovalle sovente anche fuori dal Comune di origine. Contemporaneamente fu incentivata anche la migrazione sia al nord Italia che all'estero grazie anche alla semplificazione burocratica per l'ottenimento del Passaporto, iniziativa in evidente contrasto con la volontà di reinsediamento delle Comunità.



Fig.5 - Camporeale, 1968. Veduta aerea della baraccopoli e della tendopoli che ospitano gli abitanti di Camporeale sopravvissuti al terremoto del Belice (Prima pubblicazione su Epoca, 01/09/1968), MONDADORI PORTFOLIO/Sergio Del Grande.

*Priorità e obiettivi.* Sin dalle prime dichiarazioni da parte del governo si può comprendere che la priorità fosse data allo sviluppo dell'industria e con lei di un nuovo assetto socio-economico.

Al secondo posto venivano sicuramente le case, infatti tramite l'IRES gli investimenti furono ingenti, ma, come vedremo, eterodiretti e calati dall'alto nell'ambito delle rilocalizzazioni, quindi non si intendeva principalmente riparare le case o ricostruirle in sito ma piuttosto costruirne di nuove altrove.

Infine il patrimonio culturale materiale e immateriale che praticamente non fu minimamente preso in considerazione, i piccoli borghi, le chiese, gli edifici storici venivano visti come "il vecchio" da cancellare per favorire il tanto acclamato, e mai realizzato, nuovo Belice moderno e industriale.

*Ruolo e strumenti degli attori.* Questo grande progetto di riconfigurazione del territorio non comprese però ne gli attori locali ne tantomeno la popolazione, i primi furono di fatto esautorati con l'introduzione dei Piani Comprensoriali in sostituzione degli strumenti comunali e i secondi furono ridotti a semplici beneficiari della "grande rinascita" prospettata.

*«La politica economica individuata dallo Stato per la ricostruzione e lo sviluppo del Belice non si discostò dalle ipotesi più generali enunciate, e generalmente fallite, per lo sviluppo del Mezzogiorno. La rinascita economica del Belice si sarebbe dovuta incardinare nello sviluppo industriale della Sicilia occidentale, accompagnato da un programma di forte infrastrutturazione del territorio, basata prevalentemente sulla previsione di reti viarie autostradali, di porti e di aeroporti, invece di raccogliere le indicazioni molto più fondate provenienti dalle Comunità locali» (Cannarozzo, 2009).*

La Comunità spesso tacciata di passività fu in realtà, secondo molti autori, relegata forzosamente a questo ruolo dagli attori sovralocali:

*«Molto è stato scritto sugli interventi di ricostruzione nel Belice, addossando spesso la responsabilità agli abitanti, accusandoli di inerzia e di non essere stati protagonisti nell'attività del dopo terremoto, circostanza smentita dalle manifestazioni che vedevano uniti i belicini, i consigli comunali e le forze politiche progressiste che chiedevano non solo la ricostruzione ma anche la creazione di posti di lavoro per frenare il processo di emigrazione già in atto prima del terremoto» (Pinziello, 2012).*

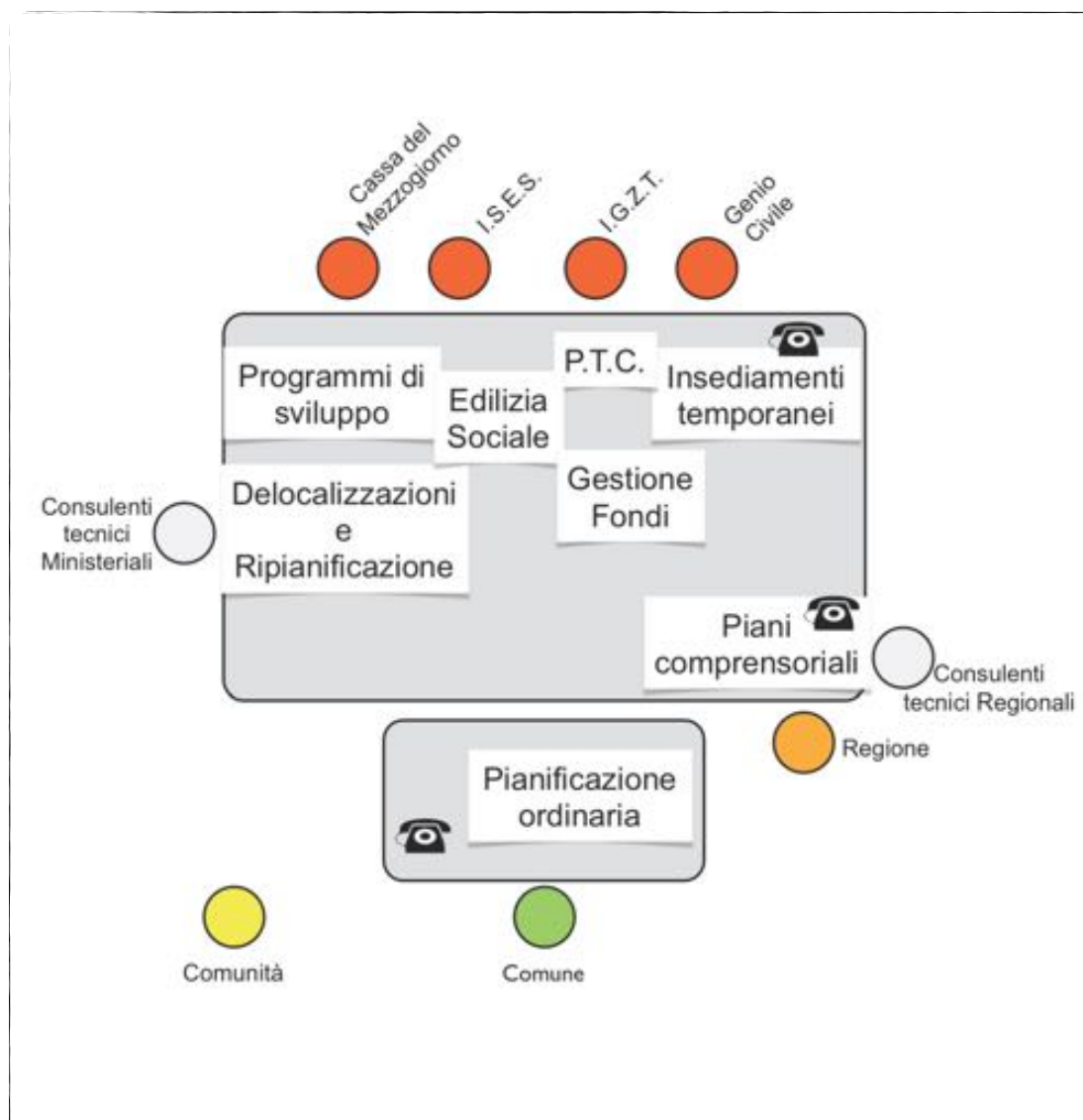


Fig.6 - Elaborazione dell'autore dello schema della governance in rapporto agli strumenti utilizzati per la pianificazione all'interno del Processo di Ricostruzione.

Furono quindi due organismi dello Stato che avrebbero dovuto, in maniera quasi esclusiva, gestire e coordinare la ricostruzione:

- l'Ispettorato Generale per le Zone Terremotate, con sede a Palermo
- l'ISES (Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale), con sede a Roma

Nell'idea del Governo questi due enti sarebbero dovuti essere complementari, il primo, sotto il Ministero dei Lavori Pubblici, aveva il compito di gestire integralmente l'approvazione e la realizzazione dei progetti di qualsiasi importo, decidendo impegni di spesa, stabilendo priorità, assegnando appalti nei primi tre anni, anche se in realtà rimase attivo fino al 1984, cioè più di quindici anni; al secondo vennero affidati i compiti di progettare i nuovi piani di trasferimento totale o parziale dei 14 Comuni devastati dal terremoto, le grandi opere della infrastrutturazione primaria, le attrezzature e il 15% delle residenze, da dare in affitto: in totale circa 2mila alloggi, rimase attivo fino al 1971, nato con finalità di assistenza sociale in riferimento alla creazione di nuovi alloggi, di fatto però venne investito anche del compito di Pianificazione generale anche di altre funzioni.

Quest'ultimo infatti curò inoltre la redazione del PTC della Sicilia Orientale, uno strumento previsto nella 1150/42 prima mai utilizzato. Questo strumento non fu però l'unico di Pianificazione d'area vasta, infatti la Regione, con la l.r. 1/68 e la 20/68, provvide ad istituire i Piani Comprensoriali, con incarico esterno di redazione, sotto la supervisione e la verifica regionale, e solamente in ultima battuta la consultazione dei Comuni, riuniti in comprensori, e popolazione solamente attraverso la possibilità di formulare osservazioni al piano in tempi brevissimi: quindici giorni.

I comprensori furono individuati aggregando in maniera improvvisata i territori di Comuni confinanti e rispettando rigorosamente i limiti dei territori comunali e di quelli provinciali. In linea di massima i piani comprensoriali recepirono le previsioni di insediamenti produttivi ipotizzate a livello nazionale e quelle contenute nei vari piani di settore, incrementando se possibile le previsioni di infrastrutture viarie e sostenendo esplicitamente che la realizzazione di opere pubbliche sarebbe stata il motore dello sviluppo e dell'occupazione. Il provvedimento legislativo che istituisce i piani comprensoriali non definisce, però, i contenuti, le finalità, la durata e l'efficacia. Nel frattempo i singoli Comuni, qualora sprovvisti di

strumenti di Pianificazione propri dovevano dotarsi di Regolamenti Edilizi o Piani di fabbricazione in attesa dei Piani comprensoriali.

Ai Piani si intrecciarono i programmi statali affidati a vari Ministeri ed Enti, statali e regionali, e coordinato dalla Cassa del Mezzogiorno, il così detto “Pacchetto-Sicilia” *« per cui la Valle del Belice sarebbe dovuta diventare un esempio di perfetta integrazione tra agricoltura e industria »* (Nimis, 2010 p. 45).

Furono inoltre previsti dei Piani Particolareggiati di Risanamento elaborati a livello locale che, visti i ritardi nella progettazione delle rilocalizzazioni, prevedevano un ridisegno planimetrico avulso da quello precedente in loco, non ostante molti di questi fossero stati approvati, nessuno ne fu realizzato.

### ***Gli effetti della ricostruzione***

*Tempi.* Dopo 10 anni la ricostruzione di fatto era ancora ferma, infatti era partita poco più del 10% dell’edilizia pubblica e praticamente nulla dell’edilizia privata a causa dei ritardi nella realizzazione delle opere di urbanizzazione (Carta, 2009), con il risultato che nel 1978 fu accantonato il complesso e burocratico meccanismo statale affidando direttamente ai Comuni la gestione dei fondi, dandogli di fatto assieme alla popolazione la possibilità di gestire in maniera più diretta la ricostruzione (Nimis, 2010 p. 50). Con la legge di stabilità del 2011 è stata confermata un’ulteriore tranche per la ricostruzione, a trentatré anni dall’evento, come a sancire che di fatto la ricostruzione non è ancora conclusa.

*«Lo Stato ignorò la necessità primaria della realizzazione di case e la richiesta di provvedimenti per l’occupazione, ma ignorò anche l’istanza dei Sindaci dei Comuni parzialmente danneggiati che sollecitavano la predisposizione dei piani particolareggiati dei centri storici, danneggiati ma recuperabili. Nonostante le sollecitazioni dei Sindaci questi non furono ascoltati e la conseguenza di ciò fu che oggi, non essendo stato*

*fatto alcun intervento di recupero, ai danni del terremoto si sono aggiunti quelli dell'abbandono» (Pinziello, 2012).*

*Territoriali.* Da molta letteratura emerge come gli interventi rilocalizzativi abbiano di fatto nuociuto alla struttura pregressa, non si è sicuramente rigenerato il tessuto e la struttura pre-sisma ma piuttosto sovrapposto, in maniera impositiva, un nuovo modello sostanzialmente “alieno” e mal metabolizzato dal territorio.

*«I centri urbani del Belice non erano corpi estranei del territorio, ma erano elementi identificativi del paesaggio siciliano, nodi delle armature produttive, ritmavano il paesaggio agrario con l'alternanza tra densità e rarefazione. Ricostruirli o immaginarne la ricostruzione secondo le forme e le tessiture proposte dall'ISES, significa non aver compreso quanto i centri della Valle del Belice fossero produttori di paesaggi e non solo epifenomeni insediativi come in alcuni casi sono stati interpretati» (Carta, 2009).*

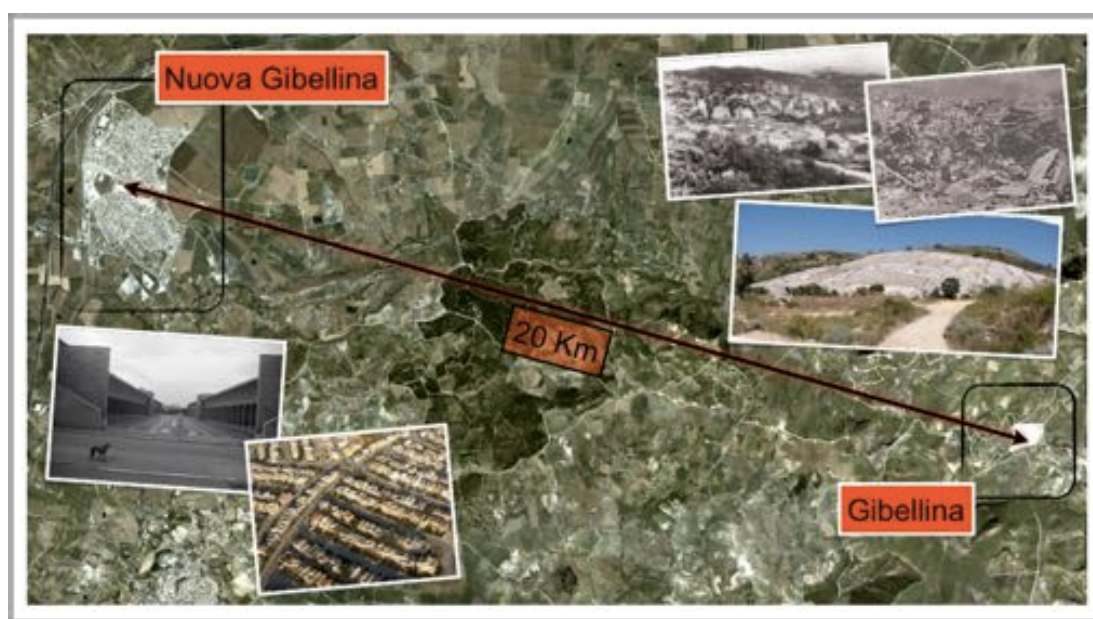


Fig.7 - Ortofotocarta attuale della zona tra Gibellina e Nuova Gibellina. In evidenza nelle foto in alto a destra il prima, il post e l'attuale di Gibellina e Elaborazione dell'autore; Gibellina nuova come è ora in quelle in basso a sinistra.

L'obiettivo iniziale di creare un nuovo territorio e una nuova urbs che accompagnasse lo sviluppo socio-economico è sostanzialmente fallita



cancellando invece, in parte, la storia e il patrimonio del territorio precedente al sisma.

*Socio-economici.* Un nuovo modello socio-economico e lo sviluppo industriale erano l'obiettivo principale della ricostruzione, in questo caso completamente disatteso. Solamente dopo il 1978, dopo cioè il decentramento della gestione e programmazione del processo si è profilato un piccolo avanzamento nel settore vitivinicolo. Per il resto sono rimasti svincoli senza strada, come quello nel Comune di Partanna, e capannoni in cui di fatto non è mai stata svolta alcuna attività.

### ***Gli esiti della Governance***

*Attenzione al contesto e allo scenario.* La lacuna e l'errore di questa ricostruzione è stato non riuscire a comprendere i trends socio-economici locali e, piuttosto che usarli come base, tentare di cancellarli. Ma non solo lo stato è incappato in questo errore ma anche molti ingegneri, architetti e urbanisti che hanno visto la ricostruzione come un laboratorio per modelli e stilemi totalmente avulsi e dannosi per la Comunità e il territorio. La brama e la voglia di fare meglio ha precluso la possibilità di fare bene e cioè di ripensare e riprogettare assieme alla popolazione e non per la popolazione.

La correzione dei trends negativi è avvenuta in minima parte, infatti Carta (2009) rileva come comunque il rapporto tra residenza e servizi, quasi inesistente nell'area prima del sisma, abbia tratto giovamento dagli interventi di ricostruzione.

*Integrazione nel processo degli attori locali e della Comunità.* La filiera della Pianificazione ricostruttiva fu estremamente burocratica e complessa (Carta, 2009; Nimis, 2010), con notevoli sovrapposizioni e lacune, inoltre i Comuni, sprovvisti di un adeguato melieu pianificatorio stentavano a inserirsi nella filiera stessa, fino al punto che fu dato il compito all'ISES di armonizzare i Piani Comunali tramite il PTC, di fatto intrecciando e

complessificando ulteriormente lo scenario. Prendendo in prestito le parole di Vezio De Lucia:

*«é stato messo in moto un meccanismo di Pianificazione perfettamente rovesciato rispetto all'ordine logico che avrebbe dovuto assumere; e invece di formulare prima un'ipotesi generale di assetto - come si era tentato di fare - da definire successivamente ai livelli di Pianificazione inferiore, si é costretti a operare attuando prima le scelte relative alla dimensione comunale, tentando poi di recuperarle in un disegno di insieme esteso ad ambiti territoriali più vasti».*

È da notare che la Regione Sicilia è, ed era, a statuto speciale e che ciò nonostante la programmazione, il controllo, la Pianificazione e la gestione dei fondi è stata sostanzialmente nelle mani dello Stato.

La governance e le modalità messe in campo in questa ricostruzione non hanno lasciato un segno, anzi sono, nel corso degli anni, state prese come esempio negativo. Unico esempio positivo che si può reperire in letteratura è quello di Santa Ninfa dove un Sindaco particolarmente lungimirante decise di non rilocalizzare il nucleo abitato consentendo alla Comunità di rimanere coesa e portando ad un buon grado di sviluppo<sup>3</sup>.

*Raggiungimento degli obiettivi generali e specifici.* Gli obiettivi generali delle ricostruzioni post-sisma possono ritenersi disattesi, infatti la prolungata fase di stallo della ricostruzione (Guidoboni, 2011) non ha consentito il recupero tempestivo; l'assenza di controllo e monitoraggio delle ricostruzioni private non ha portato comunque ad una reale riduzione della vulnerabilità; infine il raggiungimento degli obiettivi comuni non è mai stato attuato in virtù dell'elevata centralizzazione delle decisioni che non ha neanche consentito l'individuazione a priori di questi.

Il nuovo sviluppo socio-economico primo obiettivo specifico dichiarato sin da subito non è mai avvenuto. L'economia locale ha iniziato a riprendersi solamente a partire dagli anni novanta per effetto del turismo e

---

3 Rostan M., (1998) La terribile occasione. Imprenditorialità e sviluppo in una Comunità del Belice, Il Mulino, Bologna.

del settore viti-vinicolo, comunque al di sotto degli obiettivi prefissati a fronte della mole di investimenti e degli sforzi compiuti per il nuovo modello di sviluppo prospettato all'indomani del sisma. L'altro obiettivo specifico, cioè la creazione di un nuovo stile di vita più urbano, è stato anch'esso disatteso, a dimostrazione di questo il degrado che Gibellina e le altre "new town" hanno raggiunto nel tempo (Pinziello, 2012)

Un bilancio certamente negativo sia sotto il profilo dell'efficacia, ma anche, e duole ammetterlo a fronte degli investimenti pubblici utilizzati, dell'efficienza.

### 3.3.2 Friuli 1976

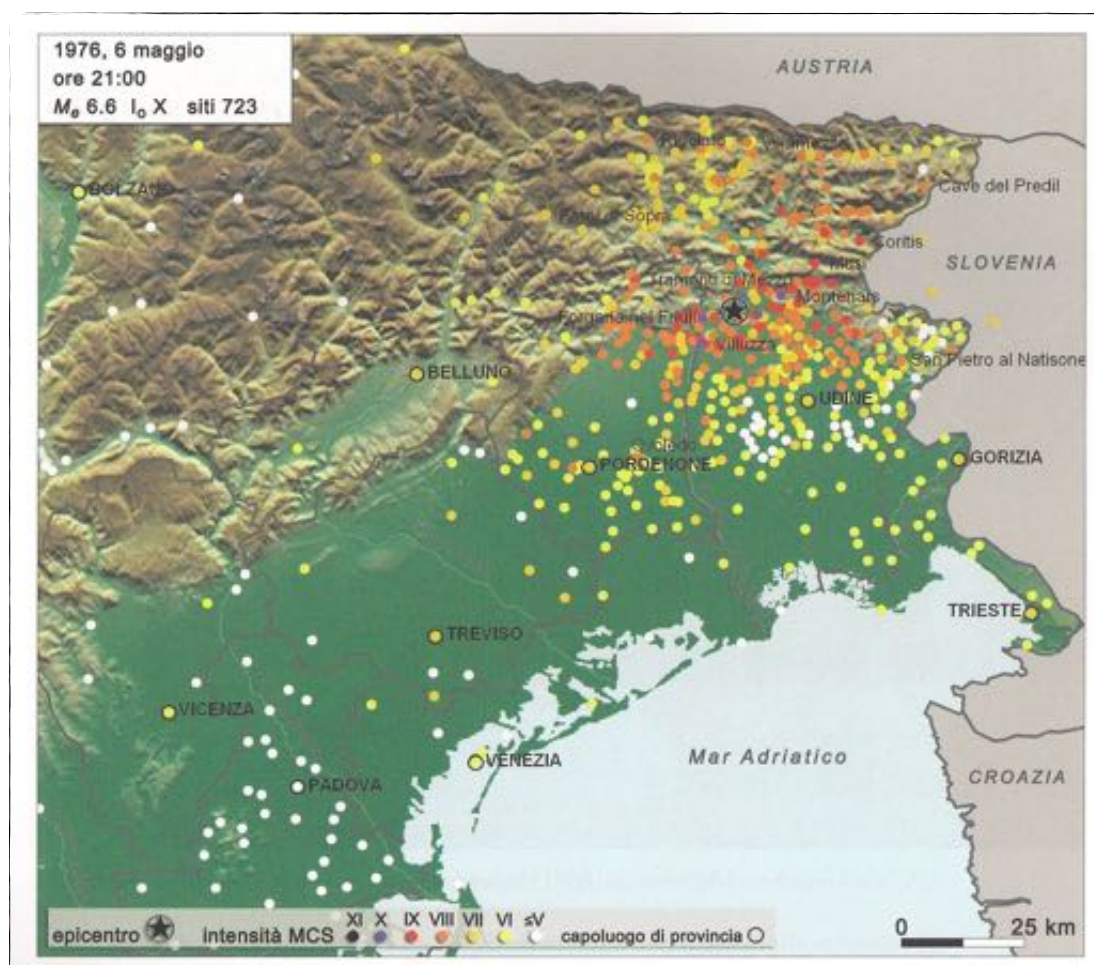


Fig.8 - Effetti complessivi del terremoto del 6 Maggio 1976 (Guidoboni, 2011).

#### *Il quadro post-sisma*

*Forza e intensità.* Nella prima serata del 6 maggio del 1976 vi fu un evento sismico di Magnitudo 6.6 che interessò la parte settentrionale del Friuli-Venezia Giulia, non interessò direttamente Udine ma la zona montana e pedemontana a nord di questa con epicentro tra Gemona e Arterga, l'intensità del danno fu del X° della scala Mercalli. Vi furono poi due repliche agli inizi di Settembre dello stesso anno con magnitudo compresa tra 5.8 e 6.0.

*Superficie e amministrazioni coinvolte.* I quarantacinque Comuni più colpiti, sia della provincia di Udine che di Pordenone, furono dichiarati disastri, ve ne furono poi altri quaranta gravemente danneggiati sempre nelle medesime provincie e altri cinquantadue classificabili come solamente danneggiati di cui tre nella provincia di Gorizia, per un'area complessiva di più di 6.000 Km<sup>2</sup>.

*Sfollati.* Nel complesso la popolazione coinvolta fu di circa 600.000 abitanti di cui 100.000 senza tetto quindi il 17% circa, 32.000 dei quali con l'abitazione completamente distrutta.

*Vulnerabilità e Geografia fisica.* I danni furono amplificati dalle particolari condizioni del suolo, dalla posizione dei paesi più colpiti, quasi tutti posti in cima ad alture, con un'alta vulnerabilità. I paesi andati distrutti non avevano infatti riportato danni rilevanti nella prima e nella seconda guerra mondiale, a differenza di San Daniele del Friuli che, semidistrutta dai bombardamenti aerei del 1944, aveva dovuto ricostruire gran parte della sua struttura urbana con criteri moderni. Il cratere esteso comprendeva anche la zona pede-montana lambendo appunto la Pianura Padana.

*Struttura territoriale.* Era in atto una involuzione dei sistemi produttivi tradizionali che avevano disegnato l'insediamento friulano in via di avanzata evoluzione verso quello che adesso viene volgarmente chiamato modello "nord-est". Anche se questo trend era appena agli albori al momento del sisma, quindi i nuclei interessati erano ancora di piccole dimensioni con una struttura d'impianto ancora storica a cui si agganciavano le nuove espansioni.

*Struttura e trends economici.* Fattori fondamentali di un tempo come l'agricoltura, la zootecnia e l'allevamento avevano sempre meno importanza cedendo il passo ad uno sviluppo più industriale, iniziato già a partire dagli anni sessanta, fondato sulla specializzazione territoriale delle

grandi zone industriali appositamente attrezzate, il motto era “*una fabbrica sotto ogni campanile*”.

*Struttura e trends demografici.* I nuclei minori montani soffrivano già la concorrenza del capoluogo che tendeva, anche grazie alla crisi delle piccole reti commerciali ad opera della grande distribuzione, ad attirare la popolazione a valle. Ciò portò inoltre un fenomeno di rientro dei migranti attirati dall’ascendente e impetuoso sviluppo industriale. la quasi totalità dei nuclei subiva quindi un’espansione urbana basata sulla villetta unifamiliare libera su quattro lati, vero simbolo del boom economico, che portò, già prima del sisma, ad un fenomeno di abbandono graduale dei centri storici.

*Melieu politico e pianificatorio.* La regione al momento del sisma aveva in elaborazione il PUR (Piano Urbanistico Regionale) e molti Comuni erano provvisti di PRG. Questo riuscì da subito dopo il sisma a permettere alla Regione di indicare la strada del decentramento. A livello politico il 1976 non era sicuramente un momento tranquillo, infatti, come riporta Nimis (2010, p. 53) gli estremi politici che si fronteggiavano nell’intero paese non risparmiavano il Friuli, anche se questo clima di confusione a livello centrale fu concausa della decisione da parte dello Stato di “cedere” al decentramento vista la sua debolezza momentanea. Le Comunità erano estremamente coese e a livello politico sicuramente vi erano dei fronteggiamenti ma la zona era esente da fenomeni di corruzione o clientelismo anche grazie al grande boom economico che la interessava da pochi anni prima del sisma.

### ***Le scelte***

*Benefit.* Al fine di agevolare la ripresa dell'attività da parte delle imprese industriali ed artigiane danneggiate, la Regione Friuli, tramite leggi ad hoc prevedette contributi a fondo perduto riferito al danno subito dalle imprese per la distruzione totale o parziale di immobili, impianti, macchinari, attrezzature, arredamenti e scorte; contributi straordinari agli Enti che perseguivano finalità di sviluppo industriale nelle zone terremotate ed ai Comuni disastriati per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria al servizio di insediamenti piccolo industriali ed artigianali; spese dirette e sovvenzioni per far fronte alla fase di emergenza come il ricovero bestiame, compromissione delle colture e sospensione attività; contributi in conto interessi alle aziende per far fronte alla diminuzione del reddito agricolo; contributi sulla spesa ammissibile per la riparazione dei fabbricati per uso agricolo; contributi per la ricostituzione delle scorte e per l'acquisto di bestiame.

*Tipologia e localizzazione del ricovero.* Sin da subito la Regione prevedette un piano degli insediamenti temporanei per circa 30.000 sfollati ma subito dopo l'istallazione dei primi insediamenti un'altra scossa, a otto mesi dalla prima, costrinse a rivedere il piano per renderlo più duraturo. Fu così che nella legge 546/77 fu affidato direttamente al Comune il compito di individuare aree di ricovero temporaneo e di prevedere e realizzare le infrastrutture ed le opere di urbanizzazione necessarie. La scelta delle aree avvenne secondo criteri Comuni cioè: la vicinanza rispetto ai centri danneggiati, la raggiungibilità con i mezzi di soccorso, la disponibilità delle risorse produttive locali, la configurazione del terreno, la sicurezza idrogeologica e la suscettibilità di allacciamento alle reti infrastrutturali.

Furono inoltre indicate le scelte morfologiche delle aree, accentrate, riducendo costi e tempi grazie alla concentrazione di unità temporanee, o diffuse, che permettevano alle famiglie di rimanere nelle adiacenze dell'unità abitativa di origine qualora la struttura urbana lo consentisse. Fu data anche la possibilità di scegliere la tipologia urbanistica più idonea in base alla morfologia del terreno e alla composizione della Comunità che le

occupava. Durante il 1977 furono approntati 350 insediamenti che potevano ospitare circa 70.000 persone, coprendo l'intero fabbisogno e permettendo il rientro dagli alberghi della costa. Così facendo le attività produttive e commerciali poterono essere nuovamente operative e iniziare la fase di recupero. Da notare che la gestione comunale delle aree portò a conservare nel temporaneo i rapporti di vicinato preservando così le Comunità.

*Priorità e obiettivi.* Forse proprio perché frutto di una serrata concertazione e dibattito questa ricostruzione è caratterizzata da molti slogan, il più significativo fu quello relativo alle priorità “*prima le fabbriche, poi le case e dopo le chiese*” che riassume in maniera esemplare la ratio delle finalità e la direzione in cui voleva andare il processo. La popolazione, vista l'esperienza siciliana, con forza da subito fece opposizione all'idea di “new town” e rilocalizzazioni coniato un nuovo importantissimo slogan “dov'era com'era”. Se questo presupponeva tempi abbastanza lunghi per la ricostruzione, dava invece la certezza dell'assetto socio economico futuro, che sarebbe stato in continuità dei trends precedenti. Quindi al primo posto le fabbriche, al secondo le case e poi le chiese, intese esse come patrimonio architettonico di pregio in generale. Se è vero che la storia e il genius loci veniva garantito dal “dov'era com'era” è anche vero che questo portava a riproporre anche parti di città non coerenti o decontestualizzate che avrebbero necessitato di interventi di trasformazione anche a livello urbano. Ma l'obiettivo era ripartire da dove si era rimasti e quindi qualsiasi variazione urbana troppo radicale fu vista come portatrice di potenziali ritardi. Gli obiettivi erano tutti rivolti allo sviluppo delle Comunità, questo perché lo stato da subito delegò agli attori locali e quindi non poté proporre grandi investimenti per il riassetto territoriale o proporre un modello di sviluppo in controtendenza con la volontà del territorio specifico come avvenuto in Sicilia.

*Ruolo e strumenti degli attori.* La gestione dei fondi per la ricostruzione fu data ai Comuni, i singoli sinistrati ricevevano un finanziamento direttamente ma la finalizzazione di questi fondi doveva inserirsi nei piani Comunali che in poco tempo vennero aggiornati. Questo meccanismo fu



sicuramente accelerato dal fatto che già nella legge 546/77, si recitava testualmente *«la ricostruzione dovrà avvenire nelle aree di insediamento degli abitati già esistenti»*.

Se è vero che quest'ultima legge non fu immediata ma arrivò a distanza di più di tre anni dal primo sisma è vero anche che nel frattempo vi fu fermento, concertazione e dibattito tra gli attori locali e sovralocali. Da subito i primi, assieme alle Comunità coinvolte, furono consapevoli che le ricostruzioni gestite dallo stato centrale fino a quel momento in Italia erano state fallimentari, non solo l'esperienza del Belice, dove a otto anni dall'evento ancora di fatto la ricostruzione non era partita, ma anche il caso del Vajont nel quale, nonostante la diversa natura del disastro, erano stati previsti interventi che avevano portato ad uno snaturamento del territorio. Se a questo si aggiunge la momentanea debolezza dello stato centrale e invece la forza delle Comunità locali a livello politico come socio-economico si può da subito comprendere l'alchimia della ricostruzione friulana.

Ad un anno dal primo evento con la legge 546/77 lo Stato di fatto delegava buona parte dei suoi compiti alla Regione ed ai Comuni, in particolare la Pianificazione e la programmazione, in tandem con la Regione, del processo di ricostruzione e la gestione diretta dei fondi. Inoltre venivano previsti interventi a favore dei settori produttivi, dell'edilizia abitativa pubblica e delle opere pubbliche, oltre che all'istituzione dell'Università di Udine.

Ma sarà la 828/82 che fornirà il quadro completo del così detto "Modello Friuli" oggettivamente ricorrente in tutte le ricostruzioni successive. È possibile però già far notare come, oltre ai trends socio-economici tendenzialmente positivi in atto al momento del sisma, vi furono comunque anche uno scenario politico nazionale "debole" (Nimis, 2010), a causa di instabilità a livello nazionale, misto ad un *melieu* pianificatorio e politico invece molto forte, soprattutto a livello regionale, non a caso era in fase di

approvazione il PUR - Piano Urbanistico Regionale - che già dava delle linee guida per quanto riguarda lo sviluppo e il riassetto territoriale.

Fu quindi relativamente facile per Regione ed enti locali avere delega dallo Stato della programmazione e gestione del processo di ricostruzione sulla base di obiettivi e di direttive quadro concordati.

Fu istituita una Segreteria Generale Straordinaria in capo alla Regione con compiti amministrativi, tecnici e assistenziali, un antesignano dei commissariati che caratterizzeranno le ricostruzioni future.

Gli obiettivi che questa legge individuò sono sostanzialmente sei:

- la ripresa immediata delle attività produttive;
- la ricostruzione fisica degli insediamenti per assicurare la casa ed i servizi connessi a tutte le famiglie senzatetto;
- valorizzazione delle radici etnico-culturali del Friuli;
- tutela delle componenti sociali più deboli;
- rivitalizzazione delle aree montane più marginali;
- ricostruzione integrale dei centri storici distrutti, delle chiese, dei monumenti ecc...

Venne istituito nuovamente un *livello comprensoriale di Pianificazione* - *Pianificazione - PCR* - affidato alle Comunità Montane, ente già attivo e strutturato, a differenza degli “improvvisati” comprensori siciliani, che aveva il ruolo di precisare, in relazione alla nuova situazione territoriale, economica e delle popolazioni conseguenti al sisma, i contenuti del PUR riguardo, in particolare, all'utilizzazione ottimale delle risorse al fine di razionalizzare ed organizzare le varie attività in una coerente prospettiva di sviluppo, alla definizione dell'assetto demografico complessivo e dei livelli demografici comunali, alla localizzazione di servizi collettivi di scala sovracomunale. È stato però rilevato da parte di vari autori che questo livello non riuscì ad essere efficace e ottemperare a tutti i compiti assegnatigli, principalmente servì per “ricucire” solamente a posteriori tra

loro i vari piani comunali e relative varianti nonostante la sua funzione originaria vincolante per i livelli inferiori.

Ma furono i Comuni il vero motore dei piani di ricostruzione, infatti essi ebbero da subito con la L.R. 33/76 la facoltà di individuare le aree per i nuovi insediamenti, anche provvisori, e delle attività terziarie e dei servizi collettivi oltre che perimetrare i nuclei urbani distrutti. Due compiti molto importanti per il riassetto futuro che nel Belice che furono però quasi totalmente assolti dallo Stato tramite il Genio Civile.

L'individuazione delle aree per i nuovi insediamenti doveva avvenire nelle zone destinate all'edilizia residenziale; per i Comuni disastriati, qualora se ne presentasse l'esigenza, potevano essere individuate anche aree al di fuori delle zone di espansione ed il connesso provvedimento viene a costituire variante allo strumento urbanistico vigente.

Gli immobili costituenti organismi unitari, ai fini della sistemazione urbanistica e della progettazione edilizia, furono assoggettati a interventi unitari funzionali di recupero.

I Comuni, con ampia autonomia decisionale, potevano apportare variazioni al piano senza richiedere la preventiva autorizzazione alla Regione. Per l'individuazione delle aree il Comune doveva attenersi ai criteri di sicurezza idrogeologica, economicità delle infrastrutture, continuità delle attività produttive non trasferibili e esigenze a livello sovracomunale (De Pasqualis, 2010).

Alcuni Comuni operarono facendo previsioni sul futuro sviluppo residenziale dei propri centri e quindi, acquisendo aree, o utilizzando aree già demaniali, di ampie dimensioni in posizioni periferiche; altri preferirono avvicinare le aree degli insediamenti provvisori ai borghi ed ai nuclei di case inagibili e, pertanto, frantumando e diffondendo però le dette aree (la loro localizzazione tenne conto dell'esigenza di conservare intatta la coesione delle Comunità locali); altri ancora operarono espropri mirati perseguendo finalità di razionalizzazione dell'insediamento.

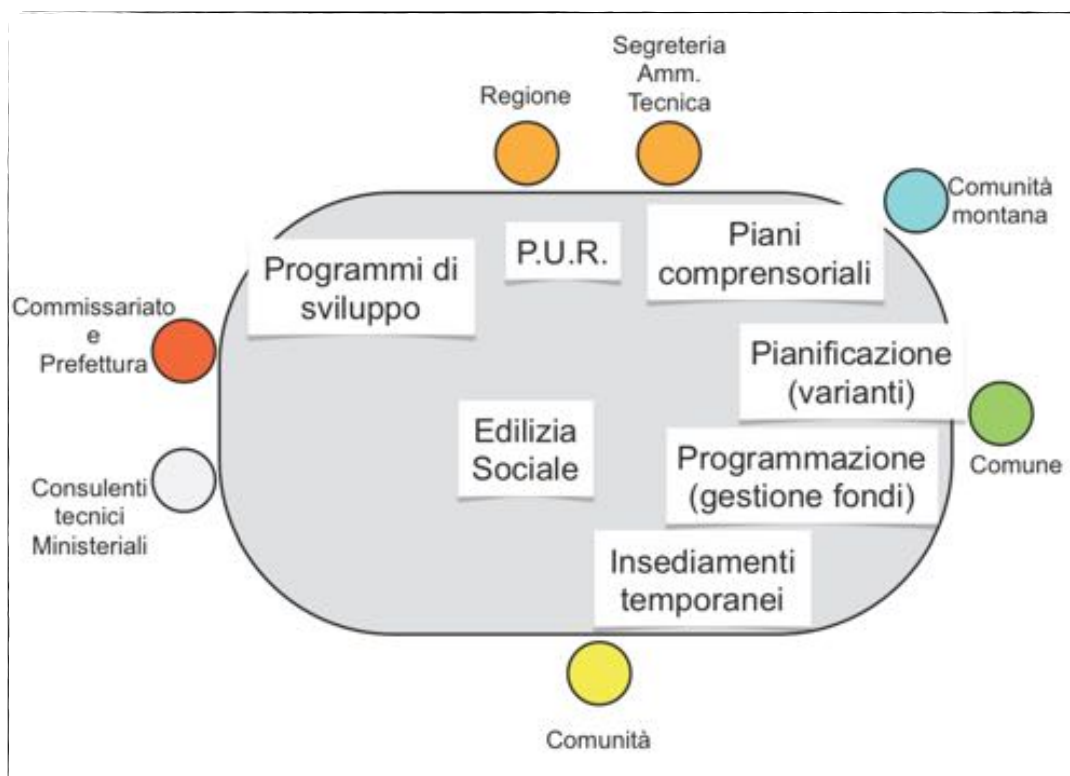


Fig.9 - Elaborazione dell'autore dello schema della governance in rapporto agli strumenti utilizzati per la pianificazione all'interno del Processo di Ricostruzione.

Lo strumento pianificatorio principale in mano ai Comuni furono le *varianti di ricognizione e di adeguamento* che avevano il compito di adeguare lo strumento urbanistico vigente alle esigenze imposte dallo scenario post-sisma: nello specifico si trattava di tenere conto delle aree interessate dai diversi interventi di riparazione e di ricostruzione opportunamente individuate e perimetrate previa indagine tecnica, della revisione degli standard urbanistici che scaturisce dal ridisegno eventuale delle aree residenziali e del trasferimento a nuova localizzazione di insediamenti produttivi e commerciali tramite lo zoning.

Tra i compiti delle varianti di ricognizione venne previsto quello di determinare le aree per le quali veniva ammessa la ricostruzione in sito degli edifici distrutti o demoliti. Le varianti dovevano precedere la redazione dei piani particolareggiati che però di fatto spesso furono invece contestuali se non, in molti casi, precedenti a queste.

I *Piani Particolareggiati* assunsero infatti un ruolo fondamentale nel processo di ricostruzione (circa 350 piani in 91 Comuni autorizzati), che permettendo inoltre di passare immediatamente alla fase attuativa. All'interno dei P.P. i Comuni potevano individuare delle aree -gli ambiti unitari di intervento - vincolate a progettazione ed attuazione unitaria sia ad opera dei privati - obbligati ad intervenire- sia, nel caso di inadempienza o per scelta deliberata, ad opera dello stesso Comune.

La forte propulsione di questi strumenti, che determinò uno start-up pressoché immediato della ricostruzione, ebbe però delle esternalità negative nel medio lungo periodo, infatti non furono pochi i problemi gestionali che detti strumenti comportarono tra cui il riordino della proprietà, l'erogazione dei finanziamenti, l'adeguamento agli standard abitativi e dei servizi prescritti dalla Regione tramite il PUR.

Cacciaguerra (1983) identifica tre tipologie fondamentali di Piani Particolareggiati riportati da De Pasquale (2010):

- *piani attuativi di massima*; in essi il progettista definisce la rete viaria e l'organizzazione delle proprietà quali elementi strutturalmente significativi dell'insediamento e procede ad una delimitazione delle aree di intervento dandone le caratteristiche dimensionali, tipologiche e d'uso. In pratica si limita a definire la zonizzazione del piano. All'interno di questa zonizzazione prevede la possibilità di una successiva suddivisione degli ambiti in comparti più facilmente ed omogeneamente edificabili lasciando facoltà ai proprietari interessati di definire i modi ed i meccanismi di concreta edificazione; nei casi di inadempienza dei privati si prevede l'intervento sostitutivo o coattivo dell'Ente pubblico. Così facendo molte scelte urbanisticamente importanti vengono demandate ad una successiva gestione del piano da parte dell'amministrazione locale con tutte le incognite che possono derivare dalle concrete potenzialità e possibilità delle

amministrazioni locali. Questa metodologia ha tenuto i professionisti lontano dal contatto concreto con la popolazione e con le situazioni catastali, sociali ed economiche che questa portava all'interno di ogni singolo comparto.

- *metodologia "dirigista"*; essa in pratica azzerano le preesistenze e si pianifica un abitato totalmente nuovo. Questa metodologia, risolve drasticamente ogni problema di proprietà frammentate e complesse, non tiene in alcun conto la memoria storica rappresentata dai confini, dagli alberi, dagli orti. Con tale metodologia si è dunque intervenuti facendo tabula rasa e ridisegnando, senza tenere conto della ragnatela delle proprietà preesistenti, un agglomerato di lotti tutti della stessa dimensione al posto del vecchio centro storico, compiendo un'operazione quanto meno discutibile anche in termini culturali.
- *"Dov'era e come'era"*; è quella che, partendo dalla preesistenza come base da studiare e analizzare nei suoi aspetti sociali, economici, psicologici e comportamentali, la ripropone introducendovi i necessari correttivi urbanistici, infrastrutturali e di servizi tali da realizzare un processo di recupero, svecchiamento e rivalutazione della struttura urbana e sociale, oltre che di concentrazione urbana. Questa metodologia tendeva a reinsediare la popolazione dove viveva prima del sisma, a prescindere dalle caratteristiche soggettive e contributive dei singoli interessati, onde consentire l'edificazione anche a quei proprietari di piccolissimi lotti, ricavando per essi lotti minimi attraverso il riordino fondiario.

Si danno indicazioni, in linea di massima, di rispettare la struttura urbana preesistente, con la possibilità di introdurre nelle zone ad elevata distruzione i correttivi necessari per assicurare il rispetto

degli standard urbanistici e delle condizioni igienico-sanitarie, nonché il miglioramento della viabilità.

Possiamo così riassumere in quattro punti le caratteristiche relative al così detto “Modello Friuli”, che ricorrerà come esempio virtuoso all’indomani di ogni altro terremoto italiano:

- il collegamento, per la prima volta così diretto, tra progettazione urbanistica, reperimento delle risorse finanziarie ed attuazione dell'intervento;
- la inversione gerarchica degli strumenti urbanistici. Il fatto che il piano attuativo "detti legge" sul piano generale viene considerato di grande innovazione nel campo disciplinare;
- l'esplicito richiamo, tra i criteri di impostazione della Pianificazione Urbana, della prevenzione antisismica, della eliminazione di nodi di fragilità e vulnerabilità dei tessuti e degli insediamenti, presupposti indispensabili per una organica programmazione e gestione della protezione civile degli ambiti insediativi;
- il cospicuo fenomeno della partecipazione alla elaborazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici da parte degli utenti cui la legislazione contributiva affidava dignità specifica, l'intensità, la durata, i modi e le forme con cui essa si è esplicata.

### ***Gli effetti della ricostruzione***

*Tempi.* La legge cardine per la ricostruzione, la 546/77, arrivò a circa un anno dal sisma. Entro i primi cinque anni molti Comuni avevano approvato le varianti di *varianti di ricognizione e di adeguamento* e contestualmente

partirono i Piani Particolareggiati negli anni successivi. A venti anni la ricostruzione poteva considerarsi conclusa.

*«A vent'anni da quell'evento la ripresa di normali attività sociali ed economiche e la ricostruzione insediativa possono dirsi sostanzialmente compiute» (Fabbro, 2009).*



Fig.10 - Vedute del paese di Venzone. In alto come era prima del sisma, in basso a sinistra come si presentava subito dopo e infine l'esito della ricostruzione. Notare come la somiglianza con quello d'origine frutto dell'applicazione del principio del "dov'era com'era".

*Territoriali.* La ricostruzione ha prodotto un territorio sicuramente non avulso dalla sua Comunità di origine, come avvenuto per il Belice, e grazie al principio del "dov'era com'era" ha conservato anche il suo impianto originario di massima.

Tuttavia è semplicistico liquidare come un successo il Friuli, infatti possiamo comunque evidenziare alcune criticità:



- Un sovradimensionamento del fabbisogno abitativo e di servizi che ha portato ad un conseguente eccessivo consumo di suolo ed ha avvallato tendenze di espansione fuori dai nuclei storici.
- L'utilizzo indiscriminato del “*dov'era com'era*” anche nei riguardi delle “distorsioni” insediative in atto, come ad esempio il gran numero di villette unifamiliari antesignane dello Sprawl del Nord-Est.
- La mancanza di un coordinamento orizzontale a livello di Comune senza alcun tipo di specializzazione o complementarietà territoriale, cause principali l'ennesimo fallimento dei piani comprensoriali e l'eccessiva, e quasi esclusiva, forza operativa della Pianificazione Comunale.

*Socio-economici.* A livello socio-economico vi è stata una sostanziale prosecuzione dei trends di crescita precedenti al sisma. La continuità è stata garantita anche dalla volontà ferma di rifiutare uno sviluppo poggiante su grandi opere e programmi promossi dai vari ministeri come avvenne in Belice, ma piuttosto puntare sull'economia minuta e locale cercando di farla crescere e sviluppare in parallelo con il processo di ricostruzione. Al netto di questa considerazione riferita al “modello” di sviluppo c'è da rilevare come anche le zone limitrofe abbiano seguito una crescita simile a quella del cratere che non è rimasto svantaggiato più di tanto nel medio lungo periodo dall'evento. Un aspetto negativo è invece l'acuirsi del fenomeno migratorio verso la piana e i nuclei maggiori che, nonostante l'attenzione alla conservazione della Comunità e la promozione delle economie locali, il processo di ricostruzione non è riuscito a lenire.

### ***Gli esiti della Governance***

*Attenzione al contesto e allo scenario.* Sicuramente lo scenario fu considerato nelle sue componenti e nei suoi fattori, trends pregressi e attitudini politico-pianificatorie in primis. Ciò è avvenuto grazie al

decentramento che ha permesso sia di calibrare il processo di ricostruzione in maniera adattiva, sia di poter contare su una reattività e collaborazione molto forte dei cittadini e delle amministrazioni locali.

*Integrazione nel processo degli attori locali e della Comunità.* È innegabile che i segni del terremoto siano appena visibili in Friuli e che lo spirito e le caratteristiche dei luoghi e della Comunità siano stati preservati in maniera esemplare. Ciò è stato possibile per una miscela di fattori endogeni positivi, come la capacità di autorganizzazione delle Comunità, la tradizionale dedizione e serietà degli amministratori locali e, infine, in sapere edificatorio e urbanistico diffuso, con fattori esogeni altrettanto importanti, come la predisposizione di un “Welfare-state” e una solidarietà elevati a livello nazionale e una fiducia da parte dello Stato nelle amministrazioni locali.

Per la prima volta in una ricostruzione italiana allo stesso tavolo si sono seduti Stato, Regione, Comune e singolo danneggiato discutendo il futuro del territorio in maniera concertata. Ovviamente i pesi e gli strumenti a disposizione hanno un poco fatto pendere l’ago di determinate decisioni e competenze da una o dall’altra parte, ma il tipo di governance di tipo bottom-up con decisioni condivise appare un’antesignana dei modelli cooperativi attuali.

*Raggiungimento degli obiettivi generali e specifici.* Gli obiettivi generali di recupero tempestivo delle normali attività e condizioni di vita, di protezione della Comunità da futuri rischi e di formulazione e raggiungimento di obiettivi Comuni tra le parti interessate sono stati sostanzialmente raggiunti grazie essenzialmente a tre punti cardine:

- la gestione e realizzazione oculata delle zone temporanee che assieme al *Welfare* hanno permesso da subito il ripristino del sistema socio-economico già a un anno dall’evento
- l'esplicito richiamo, tra i criteri di impostazione della Pianificazione Urbana, della prevenzione antisismica, della

eliminazione di nodi di fragilità e vulnerabilità dei tessuti e degli insediamenti, presupposti e seguiti indispensabili per una organica programmazione e gestione della protezione civile degli ambiti insediativi (Fabbro, 2009)

- le numerose deleghe dallo Stato alla Regione e agli attori locali in un'ottica di cooperazione e confronto già dalla legge 546/77.

Per gli obiettivi specifici, che volevano essere lo sviluppo socio-economico e la tutela dell'identità e del patrimonio locale il raggiungimento è solamente parziale, infatti il livello socio-economico pre sisma è stato raggiunto ripristinato alla fine del processo ma non è stato omogeneo all'interno del cratere come inizialmente veniva auspicato e un parziale svuotamento dei centri storici minori a favore delle aree più periferiche dei nuclei stessi o altri territori in parte non permette il raggiungimento del secondo obiettivo specifico.

Potremmo giudicare questo processo di ricostruzione come molto efficiente ma non troppo efficace, infatti di fatto ha saputo raggiungere gli obiettivi non oltre la soglia che i trends e il contesto regionale consentiva.

### 3.3.3 Irpinia 1980

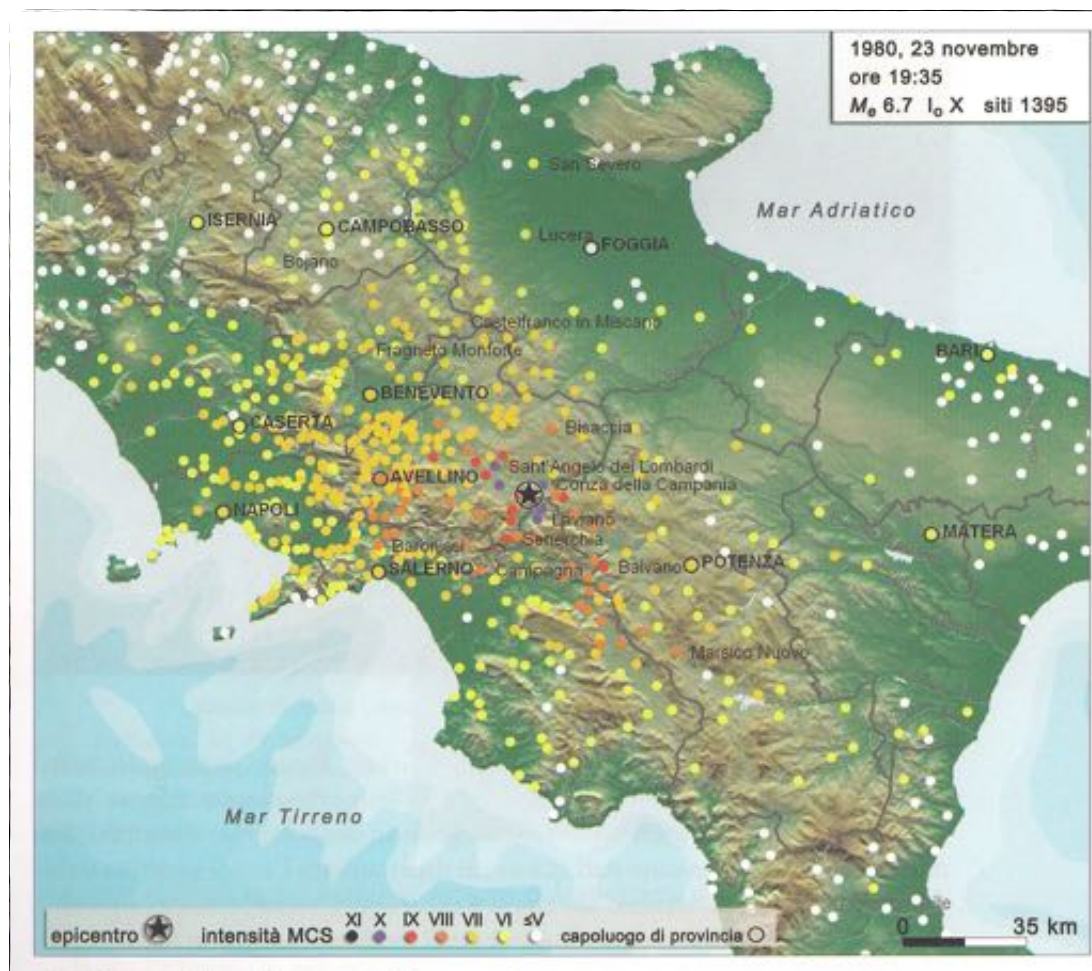


Fig.11 - Effetti complessivi del terremoto del 23 Novembre 1980 (Guidoboni, 2011).

#### *Il quadro post-sisma*

*Forza e intensità.* Il 23 novembre del 1980 vi fu l'evento più forte pari al 6.9 di magnitudo e X grado della scala Mercalli.

*Superficie.* Fu colpita principalmente la Campania centrale e al Basilicata centro settentrionale, un'area di circa 17.000 chilometri quadrati, otto volte più estesa di quella del Belice e più di tre volte rispetto quella del Friuli. Nonostante non vi siano state delle scosse significative dopo quella del

novembre 1980 il cratere sismico tese ad espandersi ufficialmente a causa di un susseguirsi di errate valutazioni e classificazioni. C'è comunque da considerare la natura geomorfologica dell'area colpita caratterizzata da un assetto molto precario che portò a numerose frane e smottamenti postumi al sisma ma comunque ad esso connessi (Nimis, 2009).

*Amministrazioni coinvolte.* Le regioni coinvolte furono inizialmente due, Campania e Basilicata, ma in seguito a queste si aggiunse la Puglia; anche alle tre province più coinvolte Avellino, Salerno e Potenza se ne aggiunsero altre cinque e i Comuni dai 158 iniziali aumentarono con il susseguirsi dei decreti fino al numero di 687, di cui uno molto grande, cioè Napoli.

*«Lo stesso governo riconosce l'incongruenza delle stime. Ne attribuisce la causa alla diversità delle fonti tra le diverse regioni, pur ammettendo che, tuttavia, non sia tanto quello il principale ostacolo, piuttosto, la soggettività dei criteri di valutazione della natura e dell'ampiezza del danno» (Nimis, 2009 p. 68).*

Sugli effetti dell'espansione del cratere a posteriori i pareri sono discordanti, infatti da una parte si ritiene (Guidoboni, 2011) che includere Napoli e altri nuclei di medie dimensioni della Basilicata interessati marginalmente sia stato un aggravio di spesa e una distrazione dei fondi dai territori più colpiti, dall'altra c'è chi (Nimis, 2009), pur concordando nell'analisi, aggiunge che soprattutto la presenza del capoluogo campano ha portato a una maggiore attenzione e finanziamento da parte dello Stato centrale.

*Sfollati.* I senza tetto iniziali erano 200.000, ma con l'annessione di Napoli al cratere divennero 300.000, a fronte di una popolazione totale di 6 milioni di abitanti circa; la percentuale di sfollati oscillò tra il 3% e il 4%. Certamente una percentuale esigua ma occorre considerare nuovamente la continua inclusione nel cratere di nuovi territori, Napoli in primis che aumentò la popolazione del cratere di più di un milione di persone e aggiunse 100.000 senza casa che di fatto più che sfollati erano il fabbisogno abitativo arretrato del capoluogo.

*Geografia fisica.* Per il 70% il territorio maggiormente danneggiato era di natura montana, riguardando principalmente la parte centrale dell'Appennino meridionale, le zone maggiormente colpite presentavano grandi vallate, come ad esempio il Vallo di Diano. A causa delle particolari caratteristiche geologiche e della stagione piovosa vari eventi franosi e smottamenti si verificarono subito dopo il sisma aggravando ulteriormente i danni di questo.

*Struttura territoriale e vulnerabilità.* Come comprensibile dalla vastità del cratere le strutture territoriali erano molto variegate, nelle zone collinari e montane i nuclei erano di piccole e medie dimensioni principalmente localizzate a mezza costa, quelli di medi, e nelle sommità quelli più piccoli, anche se non mancavano nuclei piccolissimi con una relazione diretta con le attività legate alla montagna e all'agricoltura. La vulnerabilità dell'edificato era comunque molto alta:

*«I centri storici della Campania, prevalentemente risalenti al '700 e '800, erano sempre rimasti esclusi da qualsiasi intervento significativo sugli edifici in essi ricompresi, quasi totalmente in muratura, che presentavano, nella grande maggioranza dei casi, ancora solai e architravi in legno e assenza di cordolature stabilizzanti» (Gerundo e Frasolino, 2009).*

*Melieu politico e pianificatorio.* Non esisteva al momento del sisma alcuna politica di prevenzione antisismica, inoltre la Pianificazione a livello comunale si limitava spesso ai soli piani di fabbricazione e solo nei casi di nuclei di maggiore grandezza ai PRG. Altro fattore importante era la presenza dell'abusivismo e della costruzione al di fuori della se pur esigua pianificazione. Dal punto di vista del rapporto tra Stato e territorio la situazione era molto critica, infatti vi era una diffidenza diffusa verso il primo, sia da parte di molte amministrazioni locali che da parte della stessa popolazione. Il Commissario Straordinario fu da subito visto come l'ennesimo salvatore della patria che alla fin fine non avrebbe portato a nulla di buono, infatti Zamberletti fu soprannominato Nino Bixio a conferma del disincanto delle popolazioni di fronte a figure e politiche statali sempre presentate come risolutive ma poi rivelatesi fallimentari. La

popolazione e gli amministratori inoltre ben conoscevano il business malavitoso e corrotto che si attivava puntualmente intorno alle opere pubbliche e il trasferimento di denaro da parte dello stato, esperienza derivata dalle politiche fallimentari della Cassa del Mezzogiorno e dell'autostrada Salerno Reggio Calabria. Sin da subito vi furono delle manifestazioni e contestazioni riguardo all'inefficienza dei soccorsi e ad alcune scelte centralizzate che venivano rifiutate dagli attori locali. Il fenomeno fu liquidato, anche in questo caso, come frutto dell'ingerenza da parte di frange extraparlamentari nel tessuto sociale del territorio colpito dal sisma.

*Struttura e trends economici.* Le attività principali erano l'agricoltura, l'allevamento e la pastorizia, oltre alla cura e al taglio dei boschi. Lo sviluppo socio-economico promosso dalla Cassa del Mezzogiorno, non era decollato dell'area che rimaneva comunque una delle più povere e meno dotate di infrastrutture della Campania, l'industrializzazione, in atto in altre aree della regione, non aveva, al momento del sisma, riguardato il territorio maggiormente colpito.

*«L'evento tellurico richiamò l'attenzione della pubblica opinione sui drammatici problemi delle aree del Mezzogiorno, nelle quali le devastazioni del sisma si sovrapposero a fisiologiche condizioni di crisi, dovute a carenze infrastrutturali e al perdurante fallimento dei meccanismi di sviluppo posti in essere, dagli anni '50 in poi, con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno» (Gerundo, 2009).*

*Struttura e trends demografici.* Il fenomeno dell'emigrazione al nord Italia era stato molto alto negli anni precedenti al sisma, ma da qualche anno vi era anche un parziale ritorno di alcuni migranti che decidevano di reinvestire i proventi fatti altrove nella propria terra di origine (Gerundo, 2009). Al netto di questo vi era comunque anche una migrazione intra-regionale verso i nuclei maggiori della costa che offrivano sicuramente maggiori opportunità di lavoro.

*«Il terremoto incise profondamente nella struttura sociale ed economica delle zone colpite: le devastazioni subite dal patrimonio abitativo e alle*

*scarse strutture produttive compromisero seriamente le condizioni di vita delle popolazioni, cancellando in molti paesi ogni parvenza di attività economica e riattivando i flussi migratori che andavano affievolendosi» (Guidoboni, 2011).*

### **Le scelte**

*Benefit.* Il meccanismo contributivo è molto simile a quello friulano anche se adeguato al differente e variegato contesto irpino, ad esempio era riconosciuto pieno contributo oltre che per la prima casa urbana anche per quella rurale.

La legge 219/81 ha un progetto ambizioso nell'imprimere una svolta decisiva alle condizioni economiche dell'area terremotata, accrescendo le infrastrutture, creando nuove iniziative industriali, favorendo il decentramento del sistema produttivo verso le aree più interne e più deboli: un progetto che ha determinato grandi entusiasmi e grandi speculazioni.

La previsione di forti incentivi economici per i soggetti che avessero manifestato la volontà di intraprendere attività nelle nuove aree industriali, con importanti oneri a carico dello Stato per l'infrastrutturazione e urbanizzazione delle aree prescelte, ha di fatto attirato operatori esterni escludendo in parte quelli locali.

Nei settori produttivi minori, gli obiettivi erano da un lato di ripristino delle condizioni ante-sisma e dall'altro di favorire la ripresa con maggiore dotazione in termini di strutture fisiche, finanziando sia l'ampliamento sia l'adeguamento funzionale e tecnologico. Per il settore agricolo, la delega fu data alle Comunità Montane che hanno gestito gli interventi con circa 145 miliardi di lire; per un settore che era il più importante nelle aree terremotate dell'Irpinia, si coglie un'inadeguatezza di fondi e investimenti a parità di richieste da parte degli imprenditori agricoli.



I settori del commercio, artigianato, turismo e spettacolo furono gestiti dalle Regioni, con un finanziamento di circa 30 miliardi di lire, per un comparto che, per il numero di addetti e per la loro funzione e presenza sul territorio, può ritenersi “economia diffusa” preesistente; anche in questo caso l’inadeguatezza delle misure e fondi fu evidente.

Di fatto non ci si discosta molto da metodi e dispositivi della Cassa del Mezzogiorno che certamente per le aree più interne non era stata molto efficace, in più però i sussidi personali post-sisma, spinsero molti ad abbandonare l’agricoltura e le attività artigianali tradizionali nell’attesa dello sviluppo industriale, di fatto generando una perdita di saperi e usi locali. Una volta fallito lo sviluppo industriale, nel 1992 dei 14.103 nuovi posti prospettati se ne erano concretizzati solamente 7.035 cioè il 50%, l’abbandono delle campagne e degli usi legati alla montagna erano ormai una realtà.

*Tipologia e localizzazione del ricovero.* Il ricovero in questo caso avviene in tre fasi piuttosto che le classiche due, cioè dalle tende alle soluzioni temporanee in legno o prefabbricato. Infatti visto il gran numero di sfollati distribuiti in maniera eterogenea sul territorio, anche se con dei ritardi, furono prima istituiti i campi con le tende e vagoni ferroviari. Successivamente, con l’inasprirsi della stagione invernale furono utilizzate roulotte, container e strutture pubbliche agibili, ma più del 60% degli sfollati finirono fuori dai loro territori, un terzo in alberghi della costa, un terzo in affitto nei territori limitrofi al cratere e i restanti migrarono.

E solo in terza battuta il Commissariato Straordinario per il Terremoto mise a punto un “Piano degli Insediamenti Provvisori” estremamente dettagliato con la definizione di veri e propri standards urbanistici per riparare gli sfollati per il periodo invernale, ma anche nella consapevolezza che la ricostruzione si sarebbe dovuta protrarre per molto tempo. Solamente con la legge 219/81 si chiarirono le linee guida e i criteri con cui i Comuni avrebbero dovuto approntare gli insediamenti temporanei più strutturati. Il problema fu però che l’individuazione e la progettazione prima e le opere di

urbanizzazione poi, rallentarono notevolmente questi insediamenti che diventarono gradualmente operativi ben oltre i due anni dall'evento. Ai Comuni veniva data la scelta di optare per la ricostruzione in sito o in nuove aree e questo rallentò ulteriormente la localizzazione delle aree provvisorie che, auspicabilmente, dovevano essere localizzate dove la ricostruzione vera e propria sarebbe dovuta avvenire. Molti infatti sorsero nelle vallate in attesa delle aree produttive previste dagli schemi di localizzazione che avrebbe dovuto approntare il Ministero dei Lavori Pubblici.

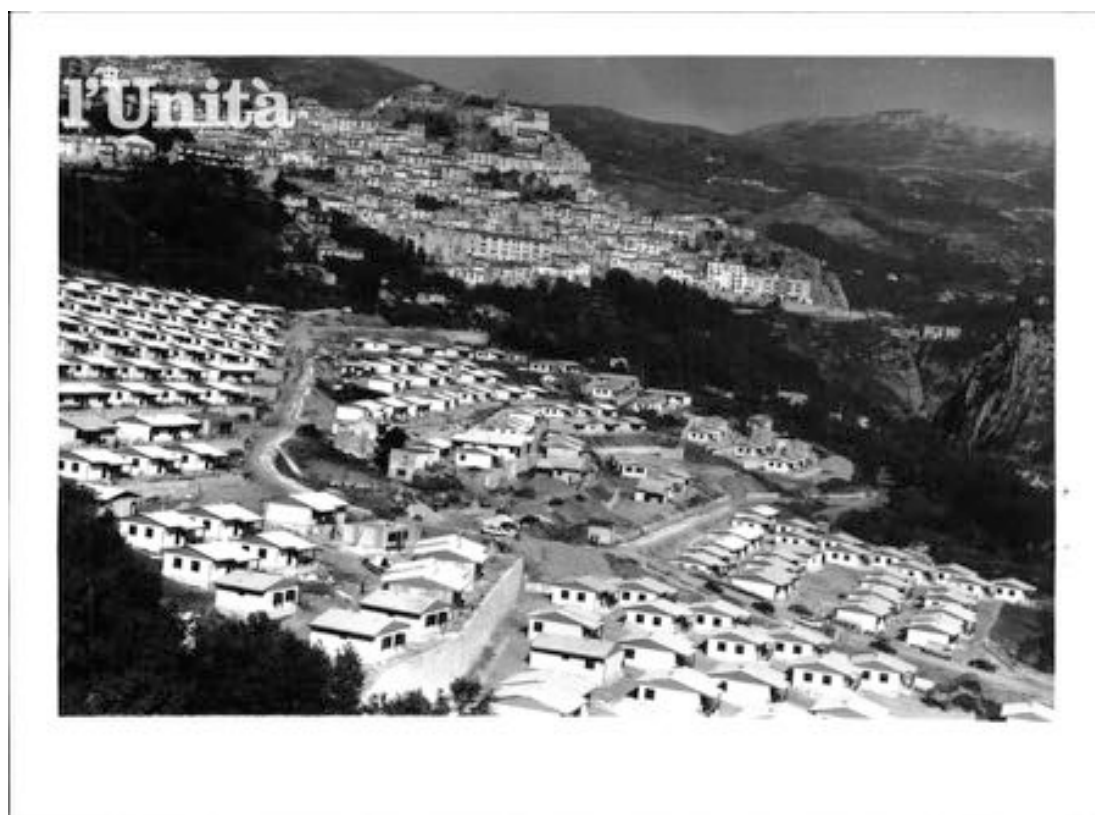


Fig.12 -Veduta degli insediamenti temporanei di Muro Lucano in una foto dell'archivio storico del quotidiano L'Unità.

*Priorità e obiettivi.* Essendo l'obiettivo principale della ricostruzione quello di generare un nuovo assetto socio-economico la priorità furono sicuramente le fabbriche e la produzione. Come in Belice fu proposta una grande programmazione nazionale di sviluppo orientata principalmente verso lo sviluppo industriale e agro-industriale. La seconda priorità furono

certamente le case, gli insediamenti, nell'ottica di riassetto territoriale, potevano essere rilocalizzati in nuove aree di espansione dei vecchi nuclei o di nuovo impianto, spesso a valle. A differenza del Belice però queste trasformazioni furono gestite dal singolo Comune previa vaglio della Regione e non imposte e gestite dallo Stato o da suoi Enti. Come avvenuto nel caso del Belice, il patrimonio artistico e storico architettonico venne per ultimo, ma grazie alla gestione decentrata ai Comuni in molti casi fu comunque maggiormente conservato e tutelato rispetto alla Sicilia.

*Ruolo e strumenti degli attori.* In seguito a ritardi nei soccorsi dovuti al mancato coordinamento dei vari enti e forze coinvolte il Governo istituisce il "Commissariato straordinario per il terremoto" formato dal consiglio dei ministri e da un pool di tecnici, alla presidenza viene messo Zamberletti che aveva giocato un ruolo fondamentale durante il terremoto del Friuli.

Gli obiettivi iniziali furono individuati grazie agli studi di Manlio Rossi Doria - economista - che, oltre a rilevare una tendenza comunque in atto di debole sviluppo riferita soprattutto all'agricoltura ed al terziario, sancì l'importanza di preservare quanto più possibile gli insediamenti esistenti, qualora i suoli dove sorgessero non avessero rischi idro-geologici conclamati in sostanziale continuità con le modalità utilizzate per il Friuli. Purtroppo non tanto la legislazione in senso stretto ma l'articolazione di questa rispetto allo scenario socio-politico poco tennero conto di queste indicazioni.

La legge 219/81, era infatti densa ed estremamente complessa quasi onnicomprensiva, poneva con forza il tema dello sviluppo socio-economico all'interno del processo ricostruttivo ma, in discontinuità con quanto fatto in Belice, dando alle regioni il compito di individuare criteri e modalità a cui poi i singoli Comuni avrebbero dovuto provvedere con Pianificazione e programmazione.

*«La norma fissava i criteri per promuovere la rinascita delle zone colpite dal terremoto, delineando, sulla base di una strategia organica, interventi di emergenza per la ricostruzione del patrimonio abitativo, dei*

*servizi e delle infrastrutture pubbliche, a sostegno e promozione delle nuove attività produttive e a favore di industrie direttamente danneggiate dagli eventi sismici. L'azione era concepita alla scala urbanistica e territoriale, rilanciando la Pianificazione come quadro di riferimento e di coerenza del complesso degli interventi» (Gerundo, 2011).*

Si voleva quindi con forza coniugare alla ricostruzione un nuovo sviluppo secondo tre principi fondamentali:

- il dominante ruolo delle autonomie locali nella ricostruzione;
- l'adozione di una procedura eccezionale che evita i tempi lunghi della prassi corrente urbanistica ed edilizia;
- il conferimento al sindaco di Napoli e al presidente della Giunta Regionale della nomina di commissari.

Il Coordinamento Territoriale della Direzione Urbanistica del Ministero dei Lavori elaborò uno schema di localizzazione dei nuovi insediamenti e prevedeva queste aree contigue a quelle destinate ad insediamenti produttivi e tangenti a sistema della rete stradale esistente.

Tra le scelte, quella di affidare ai privati la gestione dell'ingente patrimonio pubblico. Viene istituita la ITALTECNA, società di servizi convenzionata con il Ministero dei Beni Culturali e con il Commissario addetto alle aree industriali, che decide dove e come realizzare le aree industriali, incorporando responsabilità che sarebbero spettate invece alle amministrazioni di livello locale. Quest'ultima scelta fu nel 1989 fortemente contestata dalla commissione Scalfaro che non riconobbe all'ente né mezzi, né competenze adeguate per il compito assegnatogli.

Lo stato, come avvenuto in Friuli, rinunciò di fatto alla tentazione di gestire e programmare direttamente la ricostruzione a livello locale, delegando alle Regioni il coordinamento con gli Enti locali, Comuni in primis, ma in stretto raccordo con il Commissariato e quindi con lo Stato. In buona sostanza ai Comuni era assegnato il compito di predisporre i Piani di Intervento finanziati con la legge 219/81, con verifica e concertazione regionale e statale, e i Piani Annuali di Sviluppo, finanziati invece con gli

interventi straordinari per il Mezzogiorno, e quindi gestiti dalla relativa Cassa, quindi dello Stato.

Intorno a questi piani, in realtà di fatto ossatura del sistema di programmazione degli interventi, verranno riposte le speranze di sviluppo futuro oltre che di accelerazione dell'intero processo di Ricostruzione. Di fronte a questi potenti e strategici strumenti vi erano però delle amministrazioni non in grado di gestirli, essi tenderanno ad essere mal compresi nell'idea di sviluppo locale e utilizzati piuttosto per avallare scelte mosse da finalità diverse, come ad esempio espansioni incontrollate fuori dai nuclei pre-sisma o in nuovi siti di valle di fatto accelerando l'abbandono dei nuclei storici (Gerundo, 2011) e intaccando le identità e gli spazi della Comunità pre-sisma.

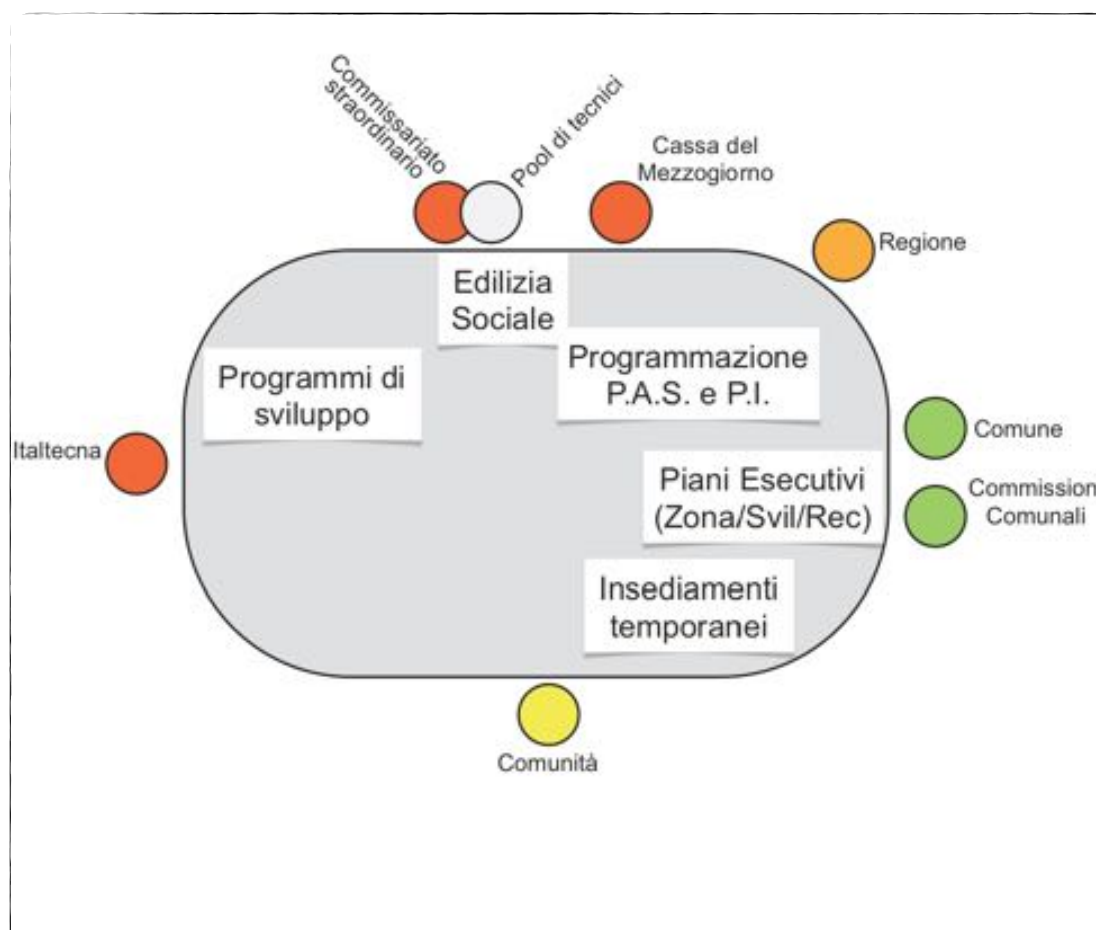


Fig.13 - Elaborazione dell'autore dello schema della governance in rapporto agli strumenti utilizzati per la pianificazione all'interno del Processo di Ricostruzione.

In parallelo le Regioni istituirono anche dei Piani di Sviluppo Regionale rivolti principalmente alla rinascita culturale e sociale, uno degli esiti più interessante fu l'istituzione dell'Università degli Studi della Basilicata, il cui atto fondativo e regolamentazione generale erano contenuti direttamente nella legge 219/81.

Tornando alle amministrazioni locali e al loro ruolo, esse avevano la possibilità di scegliere tra la ricostruzione in sito o in nuove aree. Questo è un aspetto molto importante in quanto segna una forte discontinuità rispetto al Friuli, la regione cioè non indica una linea precisa ma si limita a coordinare gli interventi dei singoli Comuni.

Per snellire le procedure a livello comunale vengono istituite delle Commissioni Comunali, in sostituzione delle Commissioni Edilizie Comunali, che permettono di andare in deroga alla Legge 64/74 che prevede la richiesta di autorizzazione preventiva all'esecuzione dei lavori. Questo ulteriore strumento, assieme alla facoltà di prevedere nei piani la creazione zone di espansione e completamenti, e al sistema di programmazione annuale precedentemente esposto, tradiranno l'obiettivo di decentramento decisionale in merito alla ricostruzione e allo sviluppo generando invece ritardi, ma soprattutto effetti deleteri nel riassetto territoriale. I piani di ricostruzione irpini assomigliarono molto, nella ratio come negli effetti, ai piani di ricostruzione post-bellici, come conferma anche Oliva (2012 p. 50).

I Comuni, sempre nel rispetto dei criteri di sicurezza geologica e sismica, dovevano inoltre dotarsi di uno dei seguenti piani esecutivi:

- *Piano di Zona*, dimensionato anche sulla base del fabbisogno di aree urbanizzate per la realizzazione di edifici da delocalizzare;
- *Piano degli Insediamenti Produttivi*, ove risultino necessarie aree urbanizzate per la realizzazione di edifici destinati ad attività produttive compresi quelli commerciali e turistici;

- *Piani di Recupero*, che disciplinano la ricostruzione in sito e la sistemazione delle aree di sedime di edifici demoliti che non possono essere ricostruiti in sito.

I piani costituivano automaticamente variante allo strumento vigente come avvenuto già nel caso del Friuli ma vista la loro diversa vocazione in molti casi servirono per espandere nuclei o fondarne di nuovi alterando radicalmente l'assetto territoriale.

Questo anche perché le amministrazioni locali non furono pronte ad un compito così gravoso, non avendo uffici tecnici attrezzati e l'esperienza necessaria a far fronte alla nuova situazione creatasi,

*«ma va ricordato che tutte le amministrazioni che si sono susseguite negli anni a capo di queste città si sono assunte la responsabilità storica di non aver messo in moto o di aver troppo timidamente agito per avviare quel meccanismo democratico che è la Pianificazione del Territorio e la sua quotidiana gestione» (De Seta, 1993).*

### ***Gli effetti della ricostruzione***

*Tempi.* A cinque anni dall'evento ancora la ricostruzione stentava a partire, i Comuni iniziavano allora ad approvare le prime varianti e i primi Piani Particolareggiati. Ma il problema non è stato solo l'inizio della ricostruzione ma anche la fine, infatti ancora oggi dopo la soglia degli anni dieci del secolo duemila vi sono parti di paesi ancora da ricostruire e la Legge di Stabilità del 2011 ha previsto l'ennesima trincea per la ricostruzione.

*Territoriali.* L'effetto della ricostruzione irpina sul territorio è stato negativo sotto il profilo funzionale, ambientale, paesaggistico e di qualità insediativa. Molti nuclei storici di crinale hanno sofferto sempre più un abbandono progressivo a vantaggio, nella migliore delle ipotesi, delle espansioni post-sisma se non dei nuovi insediamenti di vallata. Le piane, un

tempo produttive, sono spesso incolte a causa del progressivo abbandono delle pratiche agricole, simile destino è toccato alla montagna.

*Socio-economici.* Il nuovo fallimento del nuovo modello socio-economico a “trazione industriale” promosso dallo Stato è ben riassunto dalle parole di Nimis (2010 p. 75):

*«Mancano complete ricognizioni recenti in Basilicata e in Campania, per cui è difficile verificare il grado di completamento della ricostruzione. Ci si deve affidare, in generale, a resoconti datati dai quali risulta che, a quasi tre decenni dal sisma, il processo non sarebbe ancora terminato. Che esisterebbero ancora quartieri distrutti. Che in alcuni Comuni diverse persone vivrebbero ancora nei container o nei prefabbricati. Che anche lo sviluppo produttivo si sarebbe realizzato in modo incompleto: inventando zone industriali in siti improponibili per beneficiare dei contributi dello Stato senza poi avviare alcuna attività».*

Solamente nell’ultimo decennio, finito definitivamente l’incanto del nuovo assetto socio-economico prodotto dalla ricostruzione, alcune amministrazioni locali, Comunità montane e province in primis stanno cercando di risollevare la situazione.

### ***Gli esiti della Governance***

*Attenzione al contesto e allo scenario.* Se è vero che questo, dei casi presi in esame, è quello con l’evento più distruttivo e il cratere più esteso, e quindi di maggiore complessità, è anche vero che la calibrazione degli strumenti è stata fatta per Comuni di medio-grandi dimensioni con una preparazione tecnica, politica e culturale adeguata ai numerosi compiti che la legge 219/81 assegnava agli enti locali. I comuni più piccoli e meno preparati non hanno saputo gestire la pianificazione lasciati soli da uno Stato che era interessato più a grandi opere infrastrutturali e industriali che ad una fragile realtà rurale locale. Certamente lo scenario socio-politico non ha aiutato la ricostruzione ma forse ancor più grave è stata la miopia



dello stato. Comunque in alcuni casi<sup>4</sup>, soprattutto nel medio lungo periodo, quando l'influenza e la "guida" dello stato nelle scelte si è allentata è possibile notare una nova attenzione allo sviluppo locale, purtroppo fuori tempo massimo.

*Integrazione nel processo degli attori locali e della Comunità.* Alla popolazione fu da subito prospettata la possibilità di un nuovo sviluppo economico, e quindi sociale, dando la prospettiva di deruralizzare e modernizzare il territorio a cui le comunità, ma soprattutto i Comuni, risposero con un progressivo abbandonando i nuclei storici di collina, definiti ironicamente "presepi" (Ventura, 2011 p. 41), a favore dei nuovi insediamenti di vallata. Di fatto la comunità fu coinvolta ma mancò una strategia che potesse favorire lo sviluppo locale snobbato dai grandi programmi di sviluppo industriale e dalla popolazione stessa.

*Raggiungimento degli obiettivi generali e specifici.* Se è vero che la macchina dei soccorsi fu lenta e inefficiente è anche vero che le soluzioni temporanee e poi quelle transitorie furono estremamente efficaci e permisero un reinsediamento e una ripresa delle attività forse non molto rapida ma sostanzialmente efficiente. L'adeguamento sismico dalla 219/81 fu incluso formalmente nei recuperi dei centri storici e nelle costruzioni in cemento armato delle espansioni e dei nuovi insediamenti anche se nella letteratura non vi è traccia di una ricognizione completa, piuttosto si fa riferimento a inadempienze tecniche e fenomeni di abusivismo.

L'obiettivo specifico dello sviluppo industriale non fu raggiunto completamente, infatti solamente alcune aree del cratere, tra l'altro periferiche, hanno visto un tangibile, se pur esiguo sviluppo, Nimis invece rileva come tante strutture industriali siano di fatto rimaste inutilizzate, una volta ricevuto il contributo per la costruzione, e adesso siano poco più che "cattedrali nel deserto". Il nuovo assetto territoriale è invece avvenuto ma non nella direzione auspicata, infatti, venuto meno lo sviluppo industriale, di fatto il risultato è stata una deruralizzazione, e progressivo abbandono

---

<sup>4</sup> Penso al Vallo di Diano con la Fondazione Mida, la provincia di Salerno e alcuni comuni più attivi.

delle campagne e degli usi tradizionali, un consumo di suolo prima produttivo unito a correlati fenomeni di abbandono dei nuclei più piccoli collinari.

### 3.3.4 Umbria-Marche 1997

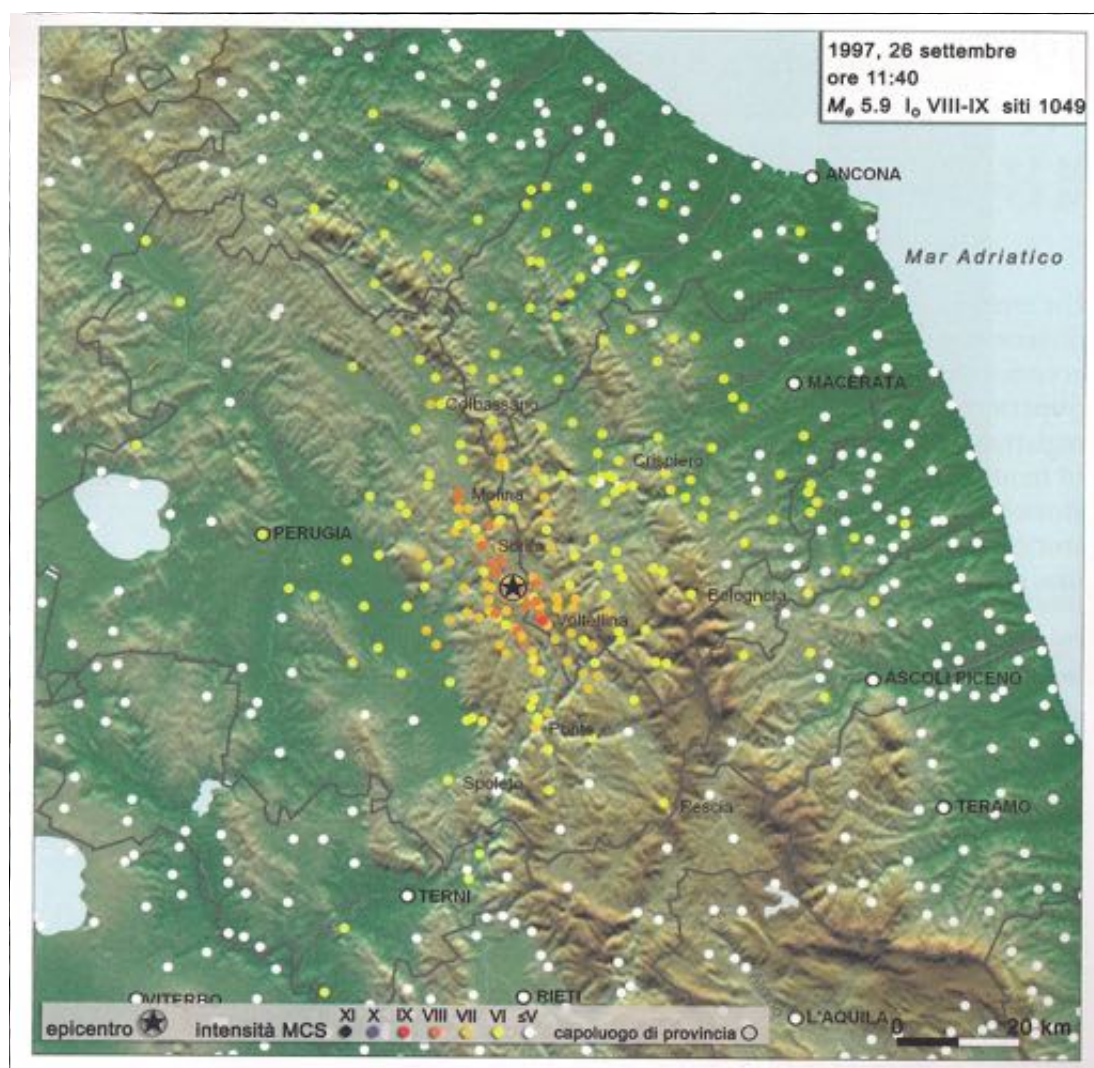


Fig.14 - Effetti complessivi del terremoto del 26 Settembre 1980 (Guidoboni, 2011).

#### *Il quadro post-sisma*

*Forza e intensità.* In questo caso non ci si trovò di fronte ad un evento ma ad una serie di eventi che dal settembre del 1997 terminarono nel marzo del 1998 la magnitudo massima registrata fu di 5.9 con una distruttività dell' VIII°-IX° della scala Mercalli al punto che il terremoto fu definito nelle cronache "interminabile".

*Amministrazioni coinvolte.* Riguardò principalmente le provincie di Perugia e Macerata, quindi a cavallo tra la regione Umbria e le Marche, coinvolgendo 48 Comuni inizialmente che poi però, a seguito del succedersi delle scosse diventarono 76.

*Sfollati.* La determinazione esatta del numero di sfollati non è facile visto il susseguirsi di scosse, comunque erano, al termine dello sciame intorno ai 24.000 a fronte un bacino demografico di circa 50.000 quindi intorno al 50%.

*Geografia fisica.* Il sisma avvenne nel cuore dell'Appennino umbro-marchigiano, quindi in un'area montana.

*Struttura territoriale e vulnerabilità.* L'area colpita dal sisma era caratterizzata da piccole città, paesi e frazioni collinari e montane, ma soprattutto case sparse. Una rete molto fitta con nodi di piccola entità se si escludono i nuclei maggiori cioè Foligno, Nocera Umbra e Assisi, quest'ultima coinvolta marginalmente ma riportante danni ingenti al patrimonio artistico-architettonico. Non mancarono comunque fenomeni di smottamento e dissesto innescati dagli eventi che complicarono e compromisero da subito il fragile assetto territoriale.

*Vulnerabilità.* I danni più gravi rilevati furono principalmente nelle piccole frazioni montane. Alcuni edifici, soprattutto della zona più meridionale del cratere erano stati ricostruiti dopo il terremoto del 1979 sostituendo i solai e i tetti in legno con cemento armato. Accadde così che anche gli interventi post sisma si rivelarono non sismoresistenti e aumentando così l'attenzione della popolazione ai futuri criteri antisismici della nuova ricostruzione.

*Melieu politico e pianificatorio.* Le due regioni colpite avevano entrambe vigenti dei piani regionali, PUT nel caso dell' Umbria e PPAR nel caso delle Marche, PTC per le provincie coinvolte e PRG per molti Comuni del cratere. Una filiera pianificatoria pressoché completa quindi. A livello politico e amministrativo godevano di una buona stabilità e di un buon

rapporto tra amministrazioni e cittadini. Inoltre da meno di cinque anni era iniziata anche l'attività della Protezione Civile ma purtroppo, come denunciato da Andrea Todisco capo del dipartimento di Protezione Civile, non era stato elaborato alcun piano d'emergenza (Nimis, 2010).

*Struttura e trends economici.* La zona colpita aveva come attività primaria l'agricoltura e la cura dei boschi, ma proprio in quegli anni andava rafforzandosi anche l'attività turistico alberghiera, assieme al commercio e l'artigianato. Le zone vi valico meno isolate e più interconnesse presentavano anche alcune produzioni industriali e agroalimentari meccanizzate. L'economia era in crescita grazie alla progressiva differenziazione delle fonti di sostentamento e allo sviluppo del turismo di qualità.

*Struttura e trends demografici.* Parlare di spopolamento è forse eccessivo, ma era in atto un progressivo trasferimento dai nuclei minori a quelli medi delle nuove generazioni. La prevenzione e l'inibizione di questo fenomeno, non preoccupante ma attivo, dopo il sisma giocherà un ruolo di prim'ordine.

L'età media della popolazione, soprattutto dei piccoli nuclei e delle aree montane era comunque alta rendendo più vulnerabili certe zone di fronte ai disagi post-sisma.

## **Le scelte**

*I benefit.* Già con il primo decreto legge 364/97 vennero previsti provvedimenti fiscali e normativi come la cassa integrazione straordinaria e la sospensione dei termini fiscali e previdenziali, inoltre furono avviate iniziative di sostegno ad imprese e aziende agricole. Ancora per evitare lo spopolamento delle aree più fragili furono previsti fondi di ricostruzione consistenti anche per la seconda casa, provvedimento inizialmente oggetto di dibattito ma chiave per garantire una ricostruzione omogenea e efficace.

*Tipologia e localizzazione del ricovero.* Il terremoto di Umbria e Marche avviene a diciassette anni da quello irpino, la Protezione Civile nel frattempo è stata istituzionalizzata con la legge 225/92, che gli conferiva un ruolo nodale nel processo di ricostruzione, questo evento fu il suo primo vero banco di prova. Di fatto però essa non era ancora preparata e strutturata, ma se il suo intervento presentò alcuni problemi legati al primo soccorso, si dimostrò invece molto efficiente per quanto concerne l'allestimento dei campi provvisori e il rapporto con gli attori locali. Questa efficienza, mista al coinvolgimento nel processo di ricostruzione delle Comunità, dette la possibilità di alloggiare gli sfollati in aree adiacenti ai piccoli nuclei e consentendo una ricostruzione partecipata. I danni al patrimonio edilizio erano ingenti e sin da subito si sapeva che i nuclei temporanei sarebbero dovuti essere utilizzati per molto tempo. Gli insediamenti venivano individuati dal Comune con il supporto della Protezione Civile, tramite il GTIE - Gruppo Tecnico Insediamenti di Emergenza - secondo criteri concordati e discussi anche con la popolazione. Da subito furono scartate le ipotesi di macroaree temporanee perché la volontà era quella di conservare il radicamento ai luoghi indipendentemente dalla dimensione del nucleo originario, così gli 8.000 moduli abitativi furono sia raggruppati in 300 insediamenti "autonomi" che in maniera singola e diffusa per andare incontro alle esigenze di allevatori e operatori agricoli sia di cittadini che volevano mantenersi limitrofi alle proprie abitazioni sparse. Furono poi installati quasi mille moduli sociali in cui venivano collocate funzioni pubbliche come esercizi privati con l'obiettivo di permettere una rapida e durevole ripresa delle attività primarie e secondarie della popolazione in attesa dell'avvenuta ricostruzione.

*Priorità e obiettivi.* La priorità fu data alle case e alle chiese, per dirla "alla friulana" in quanto di fatto era il patrimonio culturale e architettonico la vera ricchezza da preservare, infatti sia il turismo che l'artigianato e l'agricoltura necessitavano che non venisse intaccato il così detto *Genuis Loci*. Si dall'inizio si cercò di non snaturare l'assetto socio economico della zona colpita, e grandi piani di sviluppo industriale non furono mai menzionati. Ricostruire conservando *urbs* e *civitas* non era

facile, infatti era importantissimo, e fu nelle priorità della legge 61/98 che vi fosse l'attiva partecipazione e condivisione delle scelte ai vari livelli da quello governativo alla popolazione passando per le amministrazioni locali e la Regione vera cinghia di trasmissione. Potremmo dire che anche la chiarezza e la trasparenza furono degli obiettivi se non della ricostruzione quantomeno della governance del processo. A partire dal 2000 fu istituito anche l'Osservatorio sulla Ricostruzione per diffondere e monitorare i dati sia verso l'esterno, sia verso gli organi dello Stato e delle due Regioni.

*Ruolo e strumenti degli attori.* Il così detto “modello umbro” messo in campo in questa ricostruzione potrebbe essere inteso come una evoluzione del quello Friulano, infatti il principio del “dov'era com'era” viene assunto come alla base del processo, anche se declinato a livello di strumentazione in maniera differente.

La legge 61/98 pone al centro della governance ricostruttiva la Regione e i Comuni che saranno i veri attori protagonisti con compiti di programmazione e pianificazione, oltre che gestione dei fondi, allo Stato resta ovviamente la neonata Protezione Civile nelle sue diverse declinazioni locali e sovralocali con il compito di supporto tecnico e controllo.

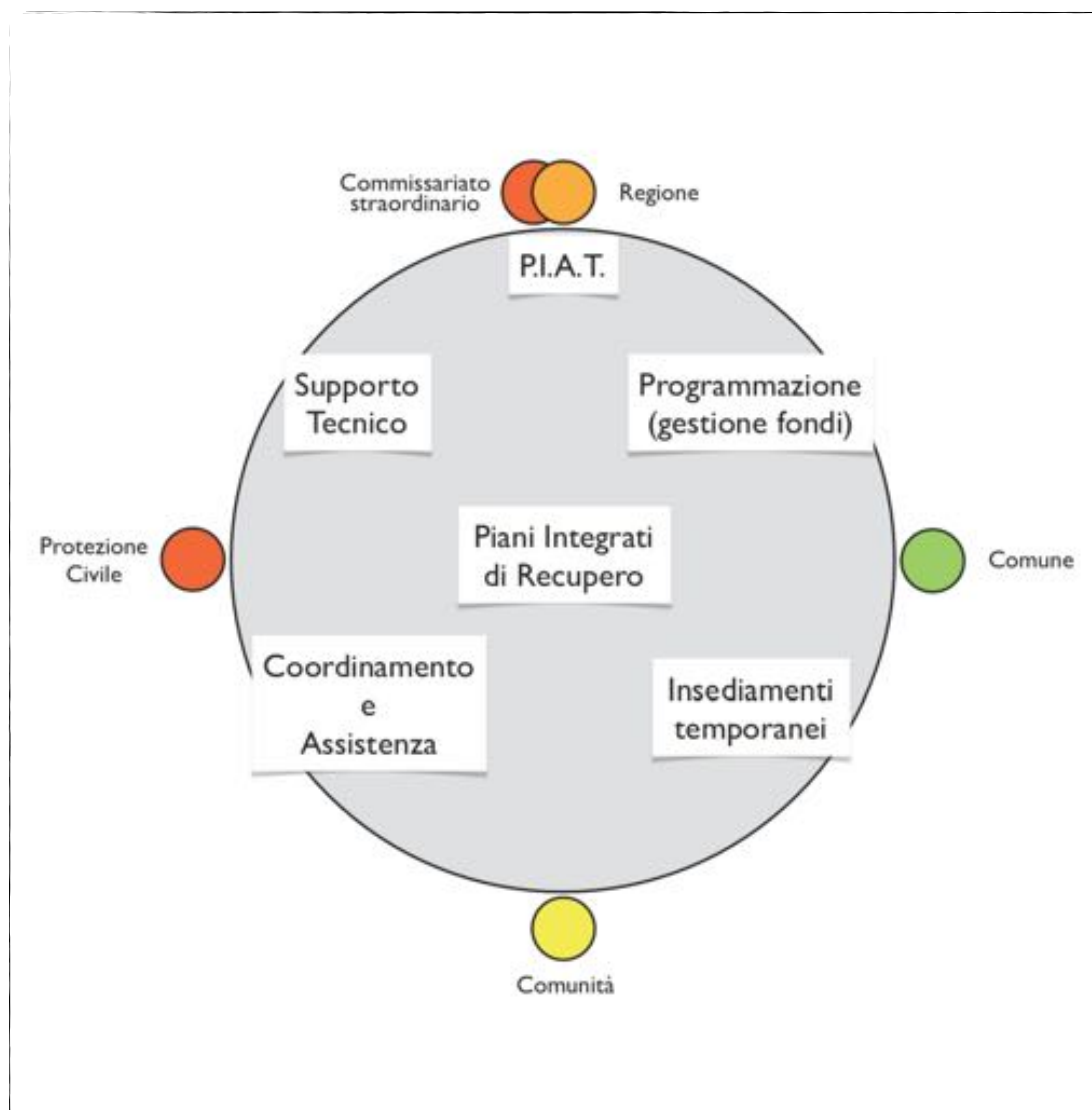


Fig.15 - Elaborazione dell'autore dello schema della governance in rapporto agli strumenti utilizzati per la pianificazione all'interno del Processo di Ricostruzione.

L'unico strumento di coordinamento territoriale fu il Piano Integrato Area Terremoto, che riguardava l'intero cratere e si prefiggeva l'obiettivo di mettere a sistema le potenzialità dei singoli Comuni creando sinergie tra pubblico e Privato.

*«L'obiettivo del Piat è quello di mettere a sistema le potenzialità dei comuni per una integrazione a rete dei diversi territori attivando sinergie tra pubblico e privato. Il Piat individua cinque progetti: sistema integrato turismo-ambiente-cultura (Tac); qualità della vita e servizi di interesse collettivo; mobilità e reti di trasporto; consolidamento del*



*sistema industriale; sviluppo integrato dell'ambiente rurale» (Nigro, 2009).*

Al centro dell'architettura pianificatoria di ricostruzione vi sono i Programmi Integrati di Recupero, i così detto P.I.R. che sono di fatto Programmi e non piani veri e propri, essi sono integrati e strategici e possono, a seconda del caso specifico, portare ad una variante dello strumento urbanistico vigente, ma comunque attuarsi attraverso Piani Attuativi. Viene inoltre introdotta, in maniera innovativa per l'epoca, l'Intesa Istituzionale di Programma quale strumento di programmazione integrato sia degli interventi straordinari di Ricostruzione sia degli interventi ordinari per lo sviluppo in particolare delle infrastrutture (Nigro, 2009). Uno strumento in mano ai Comuni, estremamente versatile e adattivo che non rallentava la così detta ricostruzione leggera, che non necessitava di nuove e complesse disposizioni tecniche, permettendo però contestualmente una ripianificazione per la ricostruzione integrata completandola con una ripianificazione con correzioni legate, oltre che ai criteri preventivi della SUM e della SUT<sup>5</sup>.

Su questi due strumenti è utile compiere un focus particolare perché per la prima volta criteri antisismici e di riduzione della vulnerabilità vennero

---

<sup>5</sup> Le prime sperimentazioni urbanistiche in tema di prevenzione e mitigazione del rischio sismico sono della fine degli anni '80, condotte nell'ambito delle attività del Gruppo Nazionale Difesa Terremoti e riguardavano due orientamenti principali:

l'esposizione delle vite umane e dei beni sul territorio nazionale  
la vulnerabilità dei sistemi urbani ed extraurbani italiani.

Tali studi, incentrati sull'adozione di un approccio sistemico allo studio dei fenomeni urbani e territoriali, evidenziano inoltre, soprattutto attraverso il concetto di "vulnerabilità urbana", come il danno fisico dei manufatti sia solo uno dei molteplici tipi di danno che l'impatto di un terremoto determina su un sistema territoriale.

In riferimento a piccoli centri storici la sperimentazione riguardò, in un'ottica di integrazione dei due orientamenti, la definizione delle caratteristiche di esposizione e vulnerabilità del tessuto urbano e lo studio del comportamento strutturale degli aggregati. Negli anni '90 la disciplina arrivò a focalizzare l'attenzione su tre nodi problematici:

- L'affermazione teorica della dimensione "sistemica" e "complessa" dell'impatto del sisma sulla città;
- La ricerca di modalità operative per la conoscenza delle condizioni di rischio del sistema urbano;
- La definizione di azioni preventive per la mitigazione del rischio.

Tra i parametri di valutazione del rischio è la vulnerabilità quella su cui si concentra maggiormente l'attenzione allo scopo di apportare innovazioni sia sui metodi di analisi ma anche sui suggerimenti per la mitigazione, ma avviare valutazioni di vulnerabilità così in dettaglio all'interno di un sistema urbano, non sempre è realizzabile, non solo per evidenti difficoltà economiche ma anche per l'irreperibilità o per la mancanza dei dati necessari.

inseriti a pieno titolo negli interventi di ricostruzione, ma soprattutto, fornirono una valida base alla riprogettazione e alla ripianificazione a mezzo dei PIR.

concetto di SUM, Struttura Urbana Minima, uno strumento metodologico in grado di dare una duplice risposta sia all'esigenza di recuperare un centro urbano, sia di renderlo preparato ad affrontare ai fini dell'emergenza un evento sismico.

Per superare alcuni limiti riferiti alla applicabilità della SUM in nuclei medio grandi all'università Federico II la prof. Galderisi ha recentemente portato avanti una ricerca che intende integrare la SUM con la RUE, Rete Urbana dell'Emergenza Questa risulta più attenta caratteri di esposizione, oltre ovviamente a quelli della vulnerabilità, già esaustivamente trattati nella SUM, più specificatamente essa è diretta ad indagare sul ruolo che ciascun elemento o parte urbana gioca all'interno del sistema e una successiva sovrapposizione e integrazione con indagini volte ad individuare l'insieme delle dotazioni che consente alla città di affrontare l'emergenza post-sismica e di contrarre i tempi di un ripristino della normalità.

Il metodo della SUM non consiste in un ulteriore criterio di valutazione della vulnerabilità urbana ma si colloca a priori, individuando gli elementi su cui indirizzare le valutazioni ed eventualmente gli interventi per la messa in sicurezza. La SUM è, innanzitutto, una struttura conoscitiva di riferimento; la sua individuazione deve far parte della prassi urbanistica consueta, un'operazione di routine svolta di solito durante la redazione dei piani, allo scopo di acquisire tutte le informazioni per un quadro conoscitivo dettagliato.

È importante notare come lo sforzo sia stato quello di riuscire a introiettare la SUM nella pianificazione ordinaria, purtroppo a causa delle reticenze da parte di enti e organizzazioni che amministrano il territorio di fatto questa integrazione non è mai stata istituzionalizzata ma è sempre rimasta circoscritta a sperimentazioni e casi pilota. Anche se, in occasione

dei piani di ricostruzione abruzzesi, la SUM sta continuando la sua evoluzione uscendo anche dai confini della fase pre-sisma e perfezionandosi<sup>6</sup>. L'esperienza compiuta in Umbria-Marche con i PIR evidenzia come la scelta di questo strumento possa assicurare una visione d'insieme e non ridotta a soli interventi edilizi coordinati. Si conservavano così le caratteristiche proprie della SUM, a livello intervento sugli aggregati e di valutazione del rischio, dando però al pubblico il controllo degli interventi attraverso i programmi in una visione strategica e superando, in parte, i limiti fino ad allora riscontrati nel metodo SUM (Fabietti, 1999).

La modesta necessità di ripianificazione consentì ai PIR di essere approvati nel giro di un anno dalla legge che li istituì, la L.R. 61/98 (Nigro, 2002 p. 286). I PIR furono uno strumento molto forte nelle mani degli attori locali che permise contemporaneamente di ricostruire, rendere meno vulnerabili le città, e quindi il territorio, e creare un nuovo rapporto tra attori locali, popolazione e luogo.

È importante notare come il ruolo delle Regioni, Umbria in primis, sia stato determinante nella definizione di modalità e strumenti, inoltre ha permesso una interazione virtuosa con le expertise sovralocali e nazionali che fornivano un supporto, una garanzia e una verifica del processo di ricostruzione.

---

<sup>6</sup> È importante riportare gli sforzi che l'INU sta compiendo, a partire dal post sisma abruzzese, per mutuare metodi e strumenti proprio della prevenzione sismica all'interno dei piani di ricostruzione. Ciò è supportato dalla più recente normativa per le zone sismiche, costituita dalle Norme Tecniche per le Costruzioni di cui al Dm 14.1.2008, dalla relativa circolare illustrativa (Gu 26.2.2009), dalla Direttiva del PCM per il patrimonio culturale (Gu 29.1.2008) e dagli Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica, pubblicati nel 2008 a cura del Dipartimento della Protezione civile e della Conferenza delle Regioni (Cremonini, 2009).

In occasione del dibattito sulla ricostruzione aquilana si auspicava l'impiego, per la ricostruzione in Abruzzo o per il recupero dei guasti dell'emergenza, di strumenti di programmazione complessa tipicamente utilizzati per la riqualificazione urbana, con collegate procedure di concertazione interistituzionale preventiva e di collaborazione pubblico-privato.

### ***Gli effetti della ricostruzione***

*Tempi.* Nigro (2002) segnala come sia stata forse non rapidissima la normazione e strutturazione dei PIR, complice anche lo sciame sismico, ma come di fatto già da fine del 1998, dopo la l.r. 61 già i comuni si attivarono per l'elaborazione dei piani che a causa della loro intrinseca complessità necessitarono di tempi tecnici di elaborazione che comunque portarono all'approvazione di questi tra i tre e i cinque anni dal primo sisma. Nimis (2009 p. 85) segnala come nel 2009 la ricostruzione leggera fosse di fatto terminata, quella pesante fosse quasi al 70% e quella integrata, cioè i PIR, avesse una percentuale di realizzazione intorno al 30% ma in progressivo aumento. Quindi orientativamente entro i quindici anni la ricostruzione può definirsi di massima conclusa, un tempo molto ristretto considerando che si tratta sostanzialmente di interventi di recupero quindi molto laboriosi.

*Territoriali.* Consultando i rapporti dell'Osservatorio per la Ricostruzione<sup>7</sup> si evince che l'utilizzo dei PIR soprattutto per i piccoli nuclei montani, per cui subito dopo il sisma si era temuta l'insorgenza di fenomeni di abbandono o di degrado, il risultato è positivo: è stata conservata la matrice urbana, le tipologie e le morfologie edilizie, ed è stata ridotta sensibilmente la vulnerabilità. Per territori di fondovalle e i nuclei di medie dimensioni la ricostruzione è stata un'occasione di riorganizzazione e in alcuni casi di sviluppo. Nimis (2009, p. 84) rileva che però l'incremento urbano di taluni nuclei di fatto sia stato comunque contenuto e non frutto di una speculazione come avvenne invece in Friuli. La struttura territoriale è stata quindi conservata e anzi resa più efficiente e meno vulnerabile.

*Socio-economici.* Certamente questa ricostruzione poggiava su basi economiche solide, i trends sono stati sostanzialmente conservati e in alcuni casi implementati. L'attenzione al recupero del patrimonio storico e culturale danneggiato dal sisma, assieme alla tutela dell'ambiente, hanno

---

<sup>7</sup> Per approfondire, sezione Risultati del sito internet dell'osservatorio. <http://www.osservatorioricostruzione.regione.umbria.it/canale.asp?id=25> (ultima visita 12/02/13).

permesso di mantenere le presenze turistiche praticamente costanti anche durante la ricostruzione e di aumentare in molti casi servizi e offerta. Il mantenimento della popolazione nelle zone montane più fragili non ha intaccato la produzione agro-alimentare che riguarda soprattutto prodotti tipici e di nicchia.

### ***Gli esiti della Governance***

*Attenzione al contesto e allo scenario.* Il processo di ricostruzione ha saputo ben interpretare l'intero quadro post-sisma, gli obiettivi e le scelte sono stati calibrati sul contesto e lo scenario. La semplicità degli strumenti, la trasparenza e il continuo monitoraggio, assieme alla governance decentrata, hanno permesso inoltre una correzione continua del processo rendendolo di fatto adattivo e flessibile.

*Integrazione nel processo degli attori locali e della Comunità.* Il ruolo delle amministrazioni è risultato nodale per il successo della ricostruzione. Da rilevare la grande cooperazione e collaborazione tra amministrazioni di prossimità, Regione, Tecnici e Protezione Civile nella redazione dei PIR e nel prevedere Accordi di Programma. Se una piccola pecca si può trovare a questo sistema di Governance è la partecipazione della popolazione al processo, non in quanto privati interessati in prima persona ma come comunità, la presenza di numerose seconde case nelle zone montane e l'utilizzo del consorzio obbligatorio, hanno in alcuni casi reso quasi "automatica" e tecnica la ricostruzione. Comunque la popolazione è stata resa partecipe delle scelte e dello stato d'avanzamento dei lavori in maniera continua, almeno a partire dal 2002 anno di istituzione dell'Osservatorio.

*Raggiungimento degli obiettivi generali e specifici.* Entrambi i livelli di obiettivi sono stati raggiunti in maniera soddisfacente. La ripresa delle funzioni è stata rapida, anche considerando il lungo sciame sismico, grazie al sistema particolarmente efficiente delle zone di ricovero temporanee. La riduzione della vulnerabilità è stata sin da subito una priorità ed ha sortito

gli effetti desiderati. La contemperazione delle istanze dei vari attori grazie alla Governance decentrata e sussidiaria è stata garantita. Si sono riusciti a scongiurare fenomeni di abbandono, il recupero del Patrimonio storico e ambientale è in divenire ma è comunque stato per gran parte attuato, il turismo, come abbiamo detto, è ancora una realtà nel territorio colpito nel 1997.

### 3.3.5 Abruzzo 2009

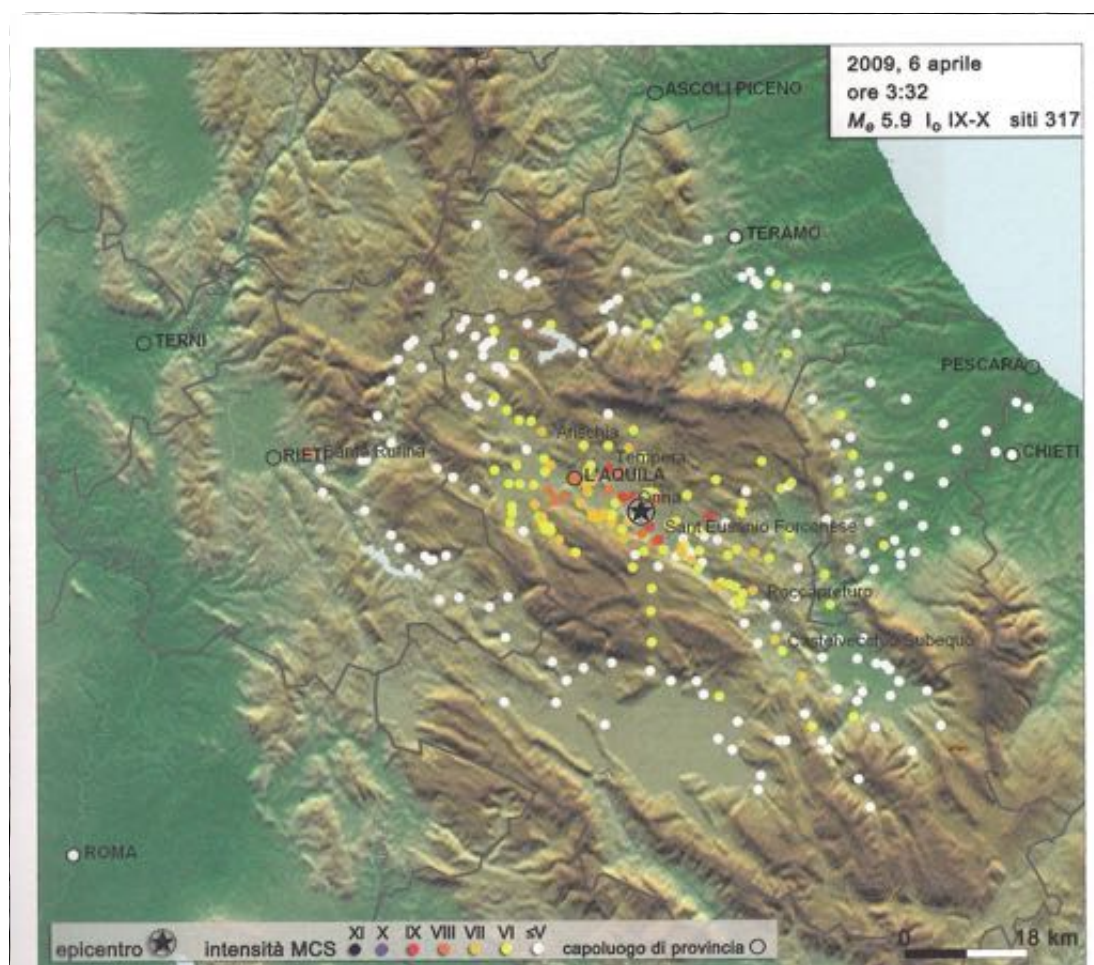


Fig.16 - Effetti complessivi del terremoto del 6 Aprile 2009 (Guidoboni, 2011).

#### *Il quadro post-sisma*

*Forza e intensità.* L'evento dei 6 aprile del 2009 di magnitudo 5.9 avviene dopo uno sciame sismico di tre mesi, l'intensità e i danni sono stati del IX°-X° della scala Mercalli. Le scosse di assestamento continueranno fino a luglio 2009.

*Amministrazioni coinvolte.* L'epicentro fu a circa dieci chilometri dal capoluogo di Regione L'Aquila, non interessò altre regioni e principalmente

la provincia aquilana anche se tre dei 49 Comuni del cratere erano in provincia di Teramo.

*Sfollati.* I senzatetto dopo il 6 aprile furono circa 70.000 principalmente del capoluogo che contava al momento del sisma circa 75.000 abitanti. Il totale degli abitanti del cratere erano circa 100.000, la percentuale di sfollati fu quindi di circa il 70%. L'Aquila prima del sisma vedeva una presenza molto forte di studenti, circa 24.000 iscritti di cui 20.000 con residenza temporanea, e allievi delle accademie militari multiforze<sup>8</sup>, in un numero compresi tra i 5.000 e 10.000, questi non rientrarono da subito nei programmi di ricovero. Il Comune stimò che almeno 8.000 studenti continuarono comunque da pendolari a gravitare sulla città, mentre le caserme e le strutture ricettive militari furono utilizzate per la logistica e quindi portarono ad una drastica riduzione degli allievi militari.

*Geografia fisica.* Il cratere sismico è situato nel cuore dell'Appennino in una zona montuosa caratterizzata però anche da vallate fertili e altopiani. Si verificarono degli smottamenti ma in misura minore rispetto all'Umbria e agli altri casi precedenti vista la natura geologica e litologica dell'area.

*Struttura territoriale e vulnerabilità.* L'area maggiormente interessata all'evento è quella dove sorge il capoluogo, per la prima volta dal dopoguerra ad oggi viene colpita in maniera grave una città di grandi dimensioni e di rango territoriale elevato. Negli anni Sessanta il rapporto di vicendevoles sussidiarietà del sistema radiale è implosivo facendosi 'monodirezionale'. Il tessuto urbano de L'Aquila ha iniziato a frammentarsi: i piccoli nuclei urbani periferici - mediamente limitrofi alla città e sorti lungo le direttrici viarie - si sono espansi con la costruzione di aree industriali, fuori scala rispetto alla preesistenza, e di aree residenziali ad alta densità abitativa andando a costituire la cosiddetta "città diffusa". Mentre il territorio comunale aquilano è andato progressivamente e disordinatamente addensandosi di, funzioni, attività e popolazione, gli

---

<sup>8</sup> Prima tra tutti la caserma di addestramento della guardia di Finanza di Coppito che ha ospitato il summit del G8 oltre che la sede operativa DI.COMA.C.



insediamenti montani<sup>9</sup> si sono impoveriti e svuotati. Il fenomeno dello spraw, che ha caratterizzato tutta l'Italia del dopoguerra, nel territorio abruzzese si è manifestato attraverso una forte connotazione accentratrice; i nuovi quartieri residenziali hanno accolto le popolazioni che, spinte da una prospettiva di vita migliore e dal mito della modernità, sono scese dalle montagne. Il patrimonio artistico architettonico risultò molto vulnerabile, molti centri storici del cratere furono colpiti in maniera forte al punto che furono perimetrati e preclusi all'accesso praticamente da subito, le famose zone rosse. Guidoboni (2011 p. 349) rileva come ciò sia avvenuto anche se in passato i molti terremoti che si erano susseguiti avrebbero dovuto in qualche modo aver sviluppato una sorta di “darwinismo costruttivo”, ma certamente l'intensità dell'evento e alcuni inadeguati interventi non antisismici hanno contribuito ad aggravare la situazione. Se il centro era molto vulnerabile le aree di espansione più moderne certamente non furono da meno, soprattutto quartieri costruiti nel dopoguerra fino agli anni '70, ma anche edifici più recenti, subirono danni considerevoli anche a causa dell'errata classificazione antisismica della zona.

*Melieu politico e pianificatorio.* Molti Comuni piccoli del cratere avevano dei PRG o dei Piani di fabbricazione. A L'Aquila, al momento del sisma, era vigente un PRG del 1974, ma in procinto di essere sostituito da un Piano Strategico Comunale<sup>10</sup> che però di fatto non è riuscito ad essere neanche adottato prima del sisma. Aspetto non di poco conto, infatti la normazione dei suoli a livello comunale era risalente al 1975 e successive varianti, una condizione che non ha certamente fornito una base chiara di partenza utilizzabile per il processo di ricostruzione. A livello regionale era

---

9 Analizzando i dati del censimento 2001 risulta che molti nuclei rurali e montani presentavano più abitazioni sfitte che abitanti, inoltre la popolazione permanente è costituita perlopiù da anziani o da immigrati stranieri impiegati come braccianti nell'agricoltura o nei boschi.

10 Già pronto nel 2008 ma mai adottato, integrato pochi giorni prima del sisma da un documento da un ulteriore documento di aggiornamento 2008/2009 con le seguenti motivazioni: «Il Piano strategico, sintesi dei modelli base per il decollo dell'Aquila in tutti i settori, era già stato pensato dall'Amministrazione Comunale prima del terremoto del 6 aprile 2009. Il Consiglio Comunale, infatti, lo aveva esaminato nella seduta del 9 settembre 2008. La tragedia ha imposto una radicale revisione del documento, alla luce dello sconvolgimento urbanistico e sociale del territorio». Fonte Comune de L'Aquila portale informativo: [http://www.comune.laquila.gov.it/pagina489\\_il-piano-prima-del-sisma.html](http://www.comune.laquila.gov.it/pagina489_il-piano-prima-del-sisma.html) (ultima visita 12/03/2013).

vigente un Piano Paesistico Regionale del 1990 aggiornato nel 2004, anche se era in corso la redazione del nuovo al momento del sisma. Non si può certamente dire che non fosse attiva la Pianificazione Urbana e Territoriale al momento del terremoto, rispetto ai terremoti di venti o trenta anni prima sicuramente il mosaico pianificatorio era più completo, ma purtroppo non aggiornato e in fase di elaborazione con la conseguenza che alle difficoltà connaturate nella redazione di un nuovo piano intervennero quelle del sisma.

A livello politico la situazione era di estrema debolezza, infatti poco meno di un anno prima dell'evento era stato arrestato per corruzione e concussione il Presidente della Regione portando ad un cambio di colore politico nelle elezioni poco precedenti al sisma. In Abruzzo, e in particolare a L'Aquila, non sono mai mancati scandali politici con effetti negativi nel rapporto tra cittadini e istituzioni, un caso per tutti la tranvia de L'Aquila<sup>11</sup> di cui erano partiti i lavori nel 2001 e al 2009 non ancora realizzata a causa di problemi legati alla progettazione ma anche a indagini circa gli appalti che hanno portato anche ad una condanna da parte della Comunità Europea.

*Struttura e trends economici.* Nel caso del terremoto abruzzese è necessario fare un distinguo doveroso tra l'area del capoluogo, e nuclei limitrofi e il resto del territorio montano. L'Aquila e il suo hinterland di vallata durante il novecento hanno visto un progressivo abbandono della propria vocazione agricola a favore di un mai decollato sviluppo dell'attività industriale promosso sotto l'impulso delle Partecipazioni Statali, soprattutto nel campo dell'elettronica con l'Italtel. Inoltre ha visto crescere molto il settore terziario incentrato sull'Università, grandi Servizi e la ricerca d'eccellenza con il laboratorio del Gran Sasso, al momento del sisma maggiore fonte di lavoro e reddito per l'area. I nuclei periferici invece da anni stavano cercando uno sviluppo basato sul turismo e sulle pratiche agricole con alterni risultati. Di fatto però il territorio viveva un

---

<sup>11</sup> Per approfondimento rimandiamo alle cronache giornalistiche precedenti al sisma. <http://www.facoltadinotizia.it/node/1830> <http://old.ilcapoluogo.com/ue-condanna-italia-per-tramvia-laquila/4662> (ultima visita 12/03/2013).

momento di forte recessione e mancanza di linee di sviluppo innovative e solide.

*Struttura e trends demografici.* Se è vero che la presenza di studenti e allievi delle caserme permetteva un certo di mantenere un trend demografico stabile e una composizione eterogenea nella piana aquilana, è altresì vero che nei piccoli nuclei periferici del cratere era in atto un progressivo invecchiamento della popolazione unito ad una migrazione verso il capoluogo o comunque i nuclei più grandi.

### ***La Governance***

*I benefit.* Con il decreto 39/09 il Governo prese le prime misure di assistenza per le popolazioni colpite. I provvedimenti andavano in varie direzioni, infatti fu previsto un indennizzo per i lavoratori autonomi, un contributo mensile per famiglia e la sospensione del pagamento delle utenze e dei mutui. Solamente in un secondo momento fu prevista la sospensione del pagamento delle tasse governative e locali.

Per i contributi per la ricostruzione delle abitazioni distrutte o danneggiate prima l'O.P.C.M. 9-7-2009 n. 3790 e poi l'O.P.C.M. 11-6-2010 n. 3881 sanciscono che per la prima casa la copertura sarà totale, mentre per la seconda casa il contributo non potrà coprire più dell'ottanta per cento del costo fino ad un massimo di 80.000€, in entrambi i casi viene prevista un'ulteriore somma per l'adeguamento antisismico dell'edificio.

Con l'OPCM 3789/2009 invece si regolamentavano gli indennizzi per beni immobili e mobili di attività produttive, enti e le associazioni che svolgono attività sociali, culturali, ricreative, sportive o religiose, così da favorire la ripera del tessuto economico.

*Tipologia e localizzazione del ricovero.* Questo, ad oggi, è il vero nodo della ricostruzione abruzzese, infatti se per il territorio periferico del

cratere si sono previsti insediamenti temporanei chiamati MAP nelle adiacenze dei nuclei con criteri e procedure simili al caso umbro-marchigiano, nel territorio comunale de L'Aquila l'intervento è stato molto più complesso e inedito.

Il dibattito dell'estate 2009, non era tanto incentrato sul “come” ricostruire ma piuttosto sul come ricoverare la popolazione in attesa della lunga e difficile ricostruzione del capoluogo abruzzese. Fu così proposto un modello che la Protezione Civile, o meglio il Governo, misero in capo per rispondere all'emergenza abitativa, questo era un groviglio di teorie, ordinanze e proclami apparentemente indistricabile: l'idea base fu quella di prescindere dalle aree temporanee di ricovero, come avvenuto in Umbria-Marche, attraverso il così detto “Progetto C.A.S.E.” che permettesse di passare direttamente “dalle tende alle case”. Una vera rivoluzione rispetto a tutto ciò che era accaduto in precedenza in Italia ma anche nel mondo.



Fig.17 - L'insediamento del “Progetto Case” di Tempera.

Il governo e la Protezione Civile imputarono tale scelta proprio alla necessità di predisporre uno strumento di ricostruzione snello e in tempi brevi che, anche se non testato e riconosciuto con certezza come valido, era presentato come “l’unica soluzione possibile” in assenza di un’idea guida di ricostruzione nazionale disponibile e codificata.

Il Governo, tramite la Protezione Civile, chiese quindi “un atto di fede” alla popolazione e agli attori locali rispetto a questa scelta tanto innovativa quanto azzardate di fatto non poggiante su alcun caso precedente<sup>12</sup>. Gli attori locali rimasero impotenti di fronte a questa imposizione, vennero consultati i tecnici del Comune per l’individuazione delle aree, ma con loro non venne di fatto concordata l’opportunità della scelta.

Da varie parti, mondo accademico, politico, professionale e associazioni e gruppi autorganizzati di cittadini vennero evidenziate le numerose criticità della scelta tra cui all’alterazione profonda della struttura urbana, l’eccessivo consumo di suolo, l’assenza di una visione strategica e il rischio di frammentazione della civitas.

*«La scelta però è alternativa sia al modello friulano che a quello umbro. Interrompe il criterio di decentramento dello Stato alle Regioni ai Comuni e alle famiglie dei sinistrati. Passa dalla formula collaudata, tende-prefabbricati provvisori-case, alla ricetta un po' magica: tende-abitazioni definitive» (Nimis, 2010 p. 92).*

*«Ed è giustamente sembrato un ritorno al vecchio centralismo statale. Anzi, al più antico. Più simile a quello del principe: del Marchese di Plombal a Lisbona» (cit.).*

---

<sup>12</sup> Durante un’intervista da me realizzata il 20 Agosto del 2009 presso la sede della DI.COMA.C. (Direzione Comando e Controllo della Protezione Civile) all’Ingegnere Massimo Lardera (Coordinatore della Progettazione Urbanistica e delle Infrastrutture nel progetto C.A.S.E. per la ricostruzione post-terremoto di L’Aquila, incarico ricevuto dalla Presidenza del Consiglio per il tramite della Protezione Civile) ribadì come vista la sperimentabilità del modello esso non poteva essere oggetto di concertazione né con la popolazione né con altri attori locali e che il giudizio e la valutazione erano rimandati ad un secondo momento una volta ultimati i lavori e entrata la popolazione negli alloggi. Inoltre egli ribadì che erano stati consultati dei tecnici indicati dal Comune e il sindaco per l’individuazione delle aree e che questo bastava, visti i tempi e l’impossibilità di discussione circa il modello, come concertazione interistituzionale.

Il “Progetto Case” prevedeva palazzine in linea di tre piani costruite in legno o prefabbricato poggianti su piastre in cemento armato isolate con cuscinetti antisismici. I nuclei furono 19 localizzati prevalentemente in aree periferiche adiacenti a infrastrutture o poli funzionali. Riuscirono ad alloggiare circa 12.000 persone in 4.500 alloggi, coprendo di fatto meno di un terzo del fabbisogno abitativo. Contrariamente a quanto previsto inizialmente a L’Aquila si dovettero prevedere anche 860 MAP, insediamenti temporanei simili a quelli realizzati in Umbria e Marche, localizzati principalmente vicino alle frazioni minori. Non essendo comunque riusciti a soddisfare il fabbisogno totale si concesse anche al singolo sfollato di installare strutture temporanee dentro la sua proprietà, le così dette “casette”. Così il modello dalle tende alle case si trasformò in un misto di frammentazione, precarietà e fai da te, con nuclei praticamente definitivi ma isolati e privi di servizi, zone temporanee inizialmente vituperate ma diventate indispensabili e uno sprawl individuale temporaneo di fatto privo di controllo e monitoraggio<sup>13</sup>.

I criteri di mantenimento del presidio del territorio e di conservazione e riattivazione del tessuto socio-economico nelle soluzioni temporanee utilizzati in Umbria e Marche vengono meno da questo caos della temporaneità aquilano. Inoltre questi interventi demiurgici e senza una strategia chiara hanno frammentato ulteriormente la Comunità aumentando conflittualità e rassegnazione a tutto discapito del processo di ricostruzione.

*Priorità e obiettivi.* Ricordando che questa analisi sul caso studio avviene a tre anni dalla ricostruzione in uno scenario estremamente mutevole e imprevedibile, possiamo però ad oggi, a tre anni dal sisma, osservare un andamento fortemente ondivago degli obiettivi, delle priorità e delle strategie.

---

13 Le così dette “casette” avevano una concessione temporanea a 36 mesi, in un territorio dove l’abusivismo è una realtà diffusa il rischio che questi interventi, tra l’altro in proprietà privata, creino aspettativa di sanatoria o di condono è verosimilmente alta. Ad oggi non esiste un vero e proprio monitoraggio e censimento di questi interventi.

Il territorio del cratere ha vissuto una fase emergenziale lunghissima, tecnicamente terminata il 31/12/2012 come previsto dalla Legge 134/12, che solo da pochi giorni sancisce l'inizio ufficiale della ricostruzione.

Questa condizione è stata vissuta fino ad oggi come un “eterno presente emergenziale”, prima legato all’evento, poi al difficile e articolato quanto confuso ricovero, contemporaneamente complicato da cambi di guida e di linea dovuti all’avvicendamento continuo di commissari e di deleghe e competenze. Di fatto dopo tre anni poco si è pensato ad una strategia di ricostruzione e molto alla soluzione “tattica” delle contingenze.



Fig.18 - Il Primo Ministro italiano Silvio Berlusconi e il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama in visita alla città de L'aquila in occasione del Meeting Internazionale dei G8.

Certamente le priorità sono state sin da subito la ricostruzione dei centri abitati e del grande patrimonio edilizio storico, ma non all'interno di uno scenario condiviso e concertato. Grandi assenti le strategie di sviluppo socio-economico liquidate spesso con la prospettiva di un boom turistico poggiante sul patrimonio storico e culturale ma mai declinato in maniera

lungimirante. Dello sviluppo delle economie locali e di scala nei documenti ufficiali vi è poca traccia e tantomeno si sono approntati programmi di supporto a queste economie tanto messe in crisi dall'evento quanto già deboli in precedenza.

Per completezza riportiamo gli obiettivi dei Piani di Ricostruzione individuati dalla legge 77/09 all'art. 1 del Titolo 5:

*«...definire le linee di indirizzo strategico per assicurarne la ripresa socio-economica e la riqualificazione dell'abitato, nonché per facilitare il rientro delle popolazioni sfollate nelle abitazioni danneggiate dagli eventi sismici del 6 aprile 2009...».*

Ma in questo scenario complesso e inefficiente, prima che inefficace, negli ultimi mesi vi è stato, con stimolo del ministero della coesione sociale e del Ministro Barca, un piccolo passo in avanti verso una ricostruzione più sostanziale e strategica (Calafati, 2012; Oliva, 2012).

Lo sforzo in atto è quello di delineare dei metodi e degli strumenti per la ripianificazione, ma soprattutto identificare una strategia di sviluppo economico di lungo periodo per il sistema urbano de L'Aquila. Certamente questi documenti si riferiscono principalmente al capoluogo, e di fatto non hanno ancora prodotto una normativa reale di riferimento, ma vi si riconosce una forte componente di innovazione nell'approccio alla ricostruzione che può, a cascata, essere utile per l'intero cratere.

*Ruolo e strumenti degli attori.* Il ruolo nodale a tre anni e mezzo dalla ricostruzione, è sicuramente stato giocato dal livello nazionale rappresentato dal Governo, con la protezione Civile, e dal Commissario straordinario, ruolo per il primo anno ricoperto dal Capo della Protezione Civile Guido Bertolaso e per i successivi due e mezzo dal Presidente della Regione Gianni Chiodi come avvenuto nel caso di Umbria e Marche. Ma a differenza del precedente sisma non vi è stata cooperazione tra i livelli locali e sovralocali, infatti nelle mani dello Stato, fino ad oggi, è rimasta sia la programmazione che la pianificazione degli interventi tramite il



potente strumento di deroga dell'ordinanza di Protezione Civile che può andare in deroga a qualsiasi strumento ordinario. Gli spazi normativi e legislativi della Regione e degli enti locali sono stati molto pochi e sostanzialmente circoscritti alla ratifica di ordinanze, decreti, leggi e norme di origine nazionale.

Il caso più eclatante è stato quello della gestione, realizzazione e progettazione delle soluzioni temporanee esposte nei paragrafi precedenti. Se è vero che tutti i poteri legati alla Protezione Civile e al commissariato sono legittimi in condizioni di emergenza è altresì vero che in molti casi c'è stato un abuso di questo strumento che ha di fatto esautorato competenze regionali e comunali in materia di Pianificazione Urbanistica e Territoriale.

La legge 77/09 individua nei "Piani di Ricostruzione" gli strumenti con i quali i Comuni dovrebbero ricostruire soprattutto i centri storici perseguendo sia obiettivi di ricostruzione fisica con annesso adeguamento antisismico, sia definendo in maniera programmatica le linee di sviluppo. Molti Comuni del cratere hanno provveduto all'elaborazione di questi piani avvalendosi del supporto delle Università, ma questi di fatto sono uno strumento principalmente di programmazione, ma comunque riescono anche a dare degli indirizzi progettuali e individuano gli interventi da attuare direttamente (singoli o in forma associata), oppure mediante programma integrato quando siano necessari interventi unitari, anche con un riassetto urbano.

Di fatto è troppo presto per esprimere un giudizio su questi strumenti essendone stati da poco approvati la metà e mancando quello più complesso e articolato cioè il Piano di Ricostruzione de L'Aquila.

### 3.4 L'Abaco

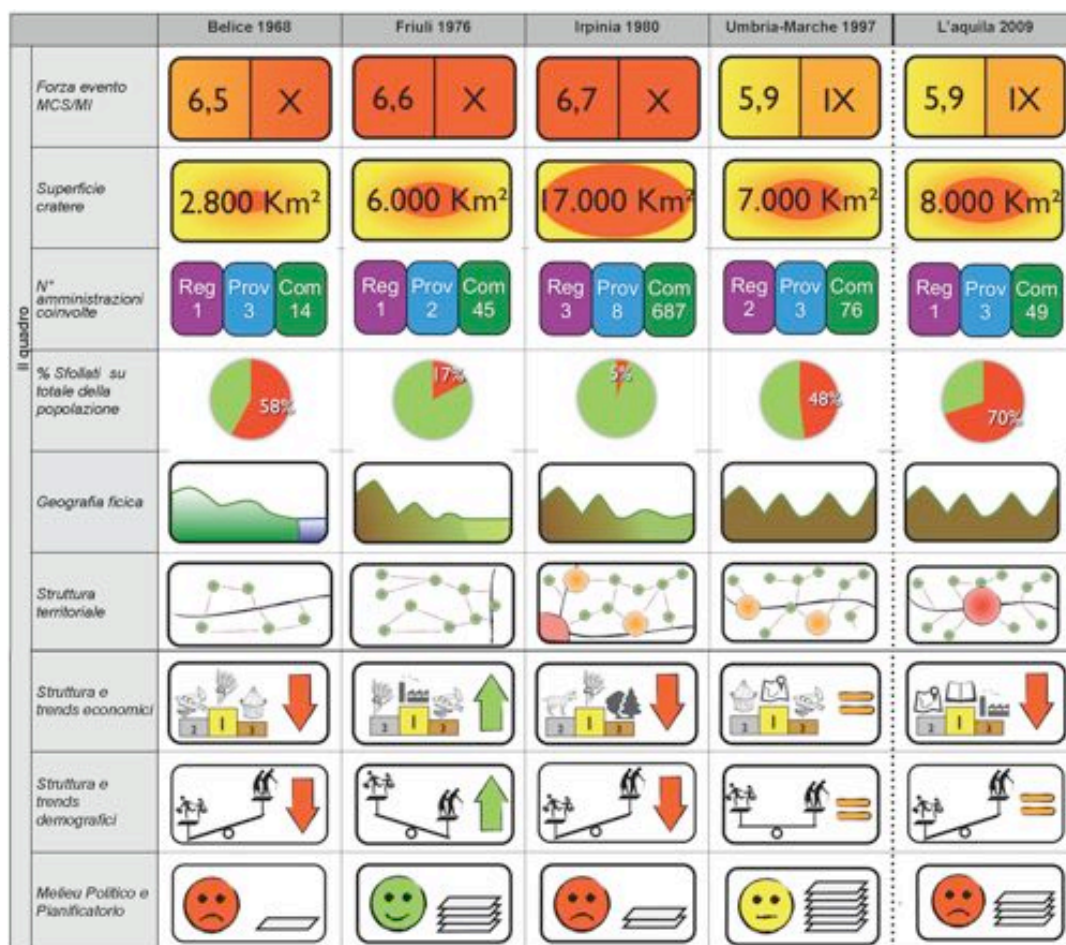


Fig.19 - Prima parte dell'abaco riguardante il quadro post-sisma.

	Belice 1968	Friuli 1976	Irpinia 1980	Umbria-Marche 1997	L'Aquila 2009
le scelte					
	<input type="checkbox"/> Denaturalizzazione <input type="checkbox"/> Edilizia Sociale <input type="checkbox"/> Sviluppo Industriale	<input type="checkbox"/> Sviluppo locale <input type="checkbox"/> dov'era com'era <input type="checkbox"/> Comunità	<input type="checkbox"/> Nuovo assetto terr. <input type="checkbox"/> Sviluppo Industriale <input type="checkbox"/> Edilizia Sociale	<input type="checkbox"/> Recupero patrimonio <input type="checkbox"/> Comunità <input type="checkbox"/> Turismo	<input type="checkbox"/> Recupero patrimonio <input type="checkbox"/> Turismo <input type="checkbox"/> Ambiente

Fig.20 - Seconda parte dell'abaco riguardante le scelte compiute dagli attori per gestire il Processo di ricostruzione.

	Belice 1968	Friuli 1976	Irpinia 1980	Umbria-Marche 1997	L'Aquila 2009
Gli effetti	Inizio Ripian. 5 - 10 Fine Ricostr. > 20	Inizio Ripian. 3 - 5 Fine Ricostr. 15 - 20	Inizio Ripian. 5 - 10 Fine Ricostr. > 20	Inizio Ripian. 3 - 5 Fine Ricostr. 10 - 15	Inizio Ripian. 3 - 5 Fine Ricostr. ?
Gli esiti	Disastro & Territorio 😞 Trends & Milieu 😞	Disastro & Territorio 😊 Trends & Milieu 😊	Disastro & Territorio 😊 Trends & Milieu 😞	Disastro & Territorio 😊 Trends & Milieu 😊	Disastro & Territorio 😞 Trends & Milieu 😞
	Amministrazioni Locali 😞 Popolazione 😞	Amministrazioni Locali 😊 Popolazione 😊	Amministrazioni Locali 😊 Popolazione 😞	Amministrazioni Locali 😊 Popolazione 😊	Amministrazioni Locali 😞 Popolazione 😞
	Ob. Generali 😞 Ob. Specifici 😞	Ob. Generali 😊 Ob. Specifici 😊	Ob. Generali 😊 Ob. Specifici 😞	Ob. Generali 😊 Ob. Specifici 😊	Ob. Generali ? Ob. Specifici ?

Fig.21 - Terza parte dell'abaco che comprende una valutazione degli esiti e degli effetti dei diversi processi di ricostruzione.

### ***3.5 Fattori del quadro che influenzano il processo di ricostruzione***

Dall'analisi comparata emergono alcuni fattori specifici che incidono nei processi ricostruttivi italiani. Questi hanno influenzato notevolmente i processi ricostruttivi presi in esame, qua vengono riportati quelli ricorrenti, così da fornire una sorta di quadro nazionale delle problematiche a monte dei processi ricostruttivi. Oltre all'individuazione, questi fattori vengono raffrontati con gli effetti e al peso che hanno nel processo.

*Grande vulnerabilità.* Le magnitudo dei casi studio sono simili come anche l'intensità Mercalli, entrambe queste misurazioni sono epicentrali e quindi si riferiscono alla zona più colpita dal sisma. Il fatto che a magnitudo tutto sommato non eccessivi gli effetti siano molto distruttivi denota una grande vulnerabilità del territorio italiano. Per fare un raffronto, il terremoto della Costa occidentale del Giappone, preso in esame nel precedente capitolo, ha avuto un'intensità di danno pari a IX° della scala Mercalli ma a fronte di una magnitudo di 9.0<sup>14</sup>. Questo fattore incide in maniera forte in quanto determina un gran numero di sfollati e quindi va ad influire sia nelle scelte legate alle soluzioni temporanee che nella ripianificazione, oltre ovviamente che aumentare il budget necessario per la ricostruzione. La vulnerabilità era praticamente alta in tutti i casi: per Belice, Friuli e Irpinia dovuta soprattutto alla vetustà del patrimoni edilizio, mentre nel caso di Umbria e Abruzzo vi sono stati anche molti casi di abitazioni ricostruite in maniera errata a seguito di precedenti eventi a dimostrare come manchi quello che Alexander (2004) chiama il "Darwinismo architettonico".

*Varietà dei criteri di individuazione dei limiti dei cratere e loro modifica a posteriori.* I danni del terremoto si concentrano nell'epicentro

---

<sup>14</sup> <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/pager/events/us/c0001xgp/index.html/> (ultima visualizzazione 15/01/2013).

ma a seconda della struttura geomorfologica del terreno possono presentarsi, anche se di minore entità, anche a decine di chilometri dall'epicentro. Se è vero che questo è un fenomeno conclamato e diffusamente studiato è vero anche che la letteratura evidenzia come il limite del cratere, che è una scelta sia tecnica che politica, varia nei criteri a seconda dei casi persi in esame. Caso estremo è quello dell'Irpinia dove il ridisegno del limite del cratere si protrasse per anni, è possibile notare come questo abbia influito nella percentuale di sfollati rispetto alla popolazione locale e nel numero di amministrazioni coinvolte. Questo fattore incide molto sulla consistenza e la gestione dei fondi che rischiano di andare, come nel caso di Napoli in Irpina, a intervenire in problematiche marginalmente connesse con il terremoto disperdendo di fatto energie e risorse. Gli effetti negativi non si fermano qui, infatti dall'ampiezza del cratere dipende anche il numero delle amministrazioni coinvolte con un'ulteriore aumento della complessità nella creazione della governance del processo.

*Strutture territoriali fragili e complesse.* Quasi tutti i territori presi in esame presentano rilievi e la conseguente struttura territoriale storica collinare o montana rappresentata da piccoli nuclei sommitali. La loro fragilità non è solamente dovuta alla vulnerabilità sismica ma anche alla difficile realtà socio-economica che essi rappresentano di fronte al progressivo abbandono dei territori montani a favore di fondovalle o cittadine più grandi e interconnesse. Questo fattore incide nelle scelte e nelle strategie dell'intero cratere, ad esempio nel caso de l'Abruzzo, dove la struttura storica radiocentrica rischia di implodere sul capoluogo per la sproporzione tra costo del recupero dei piccoli centri storici montani e popolazione insediata (Di Figlia & Scamporrino, 2012). I processi di ricostruzione di Belice e Irpinia si sono dimostrati carenti proprio nella gestione e interazione con questi territorio fragili preferendo puntare su rilocalizzazioni piuttosto che recuperarli portando ad un progressivo abbandono di questi.

*Difficile inversione dei trends socio-economici negativi.* Il caso del Friuli e del Belice in particolare dimostra come la volontà di correggere nel processo i trends negativi sia stata fallimentare. Questo fattore si intreccia con l'individuazione degli obiettivi e con il fatto che è fallace credere di poter invertire delle tendenze proponendo modelli di sviluppo in settori altri da quelli precedenti al sisma come confermato da Nigro (2009) e da Nimis (2009). Di fatto in nessuno dei casi presi in esame si è riusciti a generare uno sviluppo economico sensibilmente maggiore rispetto al trend pregresso, tranne che nel caso di Umbria-Marche dove il turismo, come da obiettivo specifico del PIAT<sup>15</sup>, ha subito una crescita (Nigro, 2009). Nel caso del Friuli lo sviluppo socio-economico è sicuramente avvenuto ma allineato con i territori circostanti e quindi di fatto seguendo il trend pregresso.

*La difficoltà a ripianificare pretendo da un melieu politico e pianificatorio debole.* Gli esiti dei processi confermano come la base di partenza politica e pianificatoria sia nodale, infatti uno dei grandi motivi di insuccesso della ricostruzione in Irpinia è stata la necessità di prevedere un riassetto totale del sistema pianificatorio, carente in partenza, ma soprattutto la creazione di una nuova pratica di gestione del territorio da parte delle amministrazioni locali con la legge 219/81. Di fatto l'architettura della ripianificazione era simile a quella del Friuli che era riuscita comunque a garantire una ricostruzione efficiente, ma calata in un contesto di partenza carente dal punto di vista tecnico, politico e culturale ha subito perso la sua forza propulsiva del processo.

---

<sup>15</sup> Progetto integrato per le aree maggiormente colpite dal terremoto in Umbria.

### ***3.6 Due gruppi di modalità di ricostruzione dicotomiche e alternate***

Osservando l'abaco si può notare come vi sia un andamento ondivago per quanto riguarda gli esiti dei diversi processi, come una scansione ritmica dei successi e degli insuccessi che sono di fatto intervallati come se sistematicamente da un insuccesso, una volta compresi gli errori, derivasse poi un successo, ma poi da questo derivasse poi nuovamente un'insuccesso e così via. Nella letteratura questo andamento ondivago viene addebitato sostanzialmente a due fattori: la struttura e i trends socio-economici e il *milieu* politico e pianificatorio. È possibile notare inoltre che i casi di insuccesso sono geograficamente localizzati al Sud Italia notoriamente area meno sviluppata della penisola e maggiormente colpita da fenomeni di corruzione e clientelismo se non fenomeni così detti mafiosi. Questo significherebbe che è fallimentare pensare ad una ricostruzione con esiti positivi nel sud Italia di fatto rendendo vana la ricerca di una idea-guida nazionale. Ma questo sarebbe ipotizzabile qualora non vi fossero delle differenze tra le diverse modalità all'infuori del quadro vero elemento discriminante, ma ancora dalla lettura comparata emerge che invece che anche le scelte tra i successi e gli insuccessi sono state differenti. Se sul quadro un'idea-guida nazionale non può incidere, può invece farlo sulle scelte.

Vi è un caso, che a questo punto diventa dirimente, in cui si sono mutate le scelte di un modello che aveva prodotto esiti positivi in uno con un quadro negativo e quindi potenzialmente condannato all'insuccesso, l'Irpinia. Il modello Friuli fu effettivamente riutilizzato nei suoi tratti principali in Campania, al punto che fu riproposto il medesimo Commissario come garanzia di continuità, ma si trascurarono due aspetti molto importanti: la inapplicabilità del "dov'era com'era" tout-court e la mancanza di preparazione tecnica e politica dei Comuni.

In Irpinia vi erano trends socio-economici negativi e lo Stato optò per una forte ripianificazione e riassetto territoriale perché veniva questa vista come la strada per favorire lo sviluppo. Dare il processo in mano ai Comuni diventò così controproducente perché gli uffici e i tecnici non riuscirono a gestire dei compiti programmatici e strategici così gravosi. La Regione inoltre non riuscì a ricoprire il ruolo di mediazione che aveva ricoperto la sua omologa friulana nel precedente processo concedendo allo Stato di incidere molto su scelte, obiettivi e programmazione. Quindi nodi critici, al di là del quadro e della “questione meridionale” furono la Governance, la ripianificazione.

Non sono state quindi solamente le singole scelte normative o l’architettura di massima del processo a fallire ma l’inadeguatezza del modello rispetto ad un territorio che non poteva limitarsi ad assecondare dei trends ma doveva ripensarsi e prospettare un nuovo modello di sviluppo. Quest’ultimo non fu derivato da un dibattito interno agli attori locali, come avvenuto in Friuli, ma fu imposto dall’alto in maniera quasi scontata e secondo assunti quasi dogmatici<sup>16</sup>.

La Comunità colpita, come abbiamo visto nel primo capitolo, per quanto sotto shock ha comunque la capacità di partecipare attivamente al processo oltre che il diritto a farlo, ma come nel caso del Perù quando le amministrazioni di prossimità non riescono ad operare, questa può essere spinta ad assumere dei comportamenti sconvenienti o a reagire con passività anche agli stimoli migliori ad essa rivolti.

Il caso dell’Abruzzo sembra seguire l’andamento ritmico sopra descritto, infatti dopo il virtuoso caso dell’Umbria-Marche dove la governance e la ripianificazione apparivano semplici, e condivise, e la Comunità partecipa al processo si è caratterizzato da interventi invasivi sul territorio,

---

<sup>16</sup> Ricordiamo che a pochi giorni dall’evento Campano l’economista Manlio Doria indicò nello sviluppo locale la direzione opportuna per la ripresa socio-economica campana, ma questo studio non fu preso in considerazione proprio dal committente che l’aveva commissionato cioè lo stato.



amministrazioni e Comunità impotenti di fronte al potere assoluto della Protezione Civile. Vi è però un aspetto da considerare, cioè quello che in questo caso la governance centralizzata e top-down non è stata messa in campo dai numerosi enti e soggetti statali di Belice o Irpinia, ma da un solo organismo, la Protezione Civile, che ha compiuto una esautorazione degli attori locali non in nome di un nuovo modello di sviluppo in controtendenza con i trends, ma per il ricovero e il recupero. La governance, della ricostruzione vera e propria, e la ripianificazione sono stati argomenti praticamente non trattati e toccati dagli attori sovralocali durante i primi tre anni. Solamente con i Piani di ricostruzione, riguardanti però ad oggi solamente il cratere ad eccezione del capoluogo vero nodo problematico, e con il documento del ministro Barca di fine 2012, in collaborazione con INU ed ANCE, si è tornati a discutere a livello centrale del processo di ricostruzione fino a quel momento ostaggio della lunghissima emergenza. La gestione della transizione è il terzo nodo, che assieme alla Governance e alla ripianificazione occorre sciogliere riuscire a delineare un'idea-guida di ricostruzione che sia veramente democratica ed adattiva e non la riproposizione di modelli da adottare tout-court.

### ***3.7 I tre assi della ricostruzione sostanziale in Italia***

Alla luce delle considerazioni fatte nel paragrafo precedente occorre riuscire ad analizzare i nodi problematici individuati partendo proprio dai tratti comuni delle due macrofamiglie di modalità ricostruttive italiane per cercare di isolare gli assi portanti dei processi al netto dei diversi quadri che il sisma può generare.

Nei casi che hanno portato ad esiti negativi sono ricorrenti alcuni tratti comuni nel processo:

- *il ruolo forte dello Stato e dagli enti ad esso collegati all'interno del processo decisionale*
- *la prospettiva di un nuovo sviluppo e un nuovo riassetto territoriale in controtendenza con il precedente*
- *la volontà di delocalizzare i nuclei sia temporanei che definitivi frammentando il territorio.*

Specularmente nei casi più virtuosi si può notare come tratti di senso opposto siano invece riscontrabili nei casi più virtuosi:

- *la Comunità e le amministrazioni con un ruolo forte all'interno del processo*
- *la volontà di recuperare la struttura socio-economica locale se possibile implementandola senza stravolgere l'assetto territoriale*
- *Ripensare gli insediamenti tendenzialmente "dov'erano com'erano" e Ricoverare gli abitanti nelle adiacenze dei nuclei di origine.*

Potremmo quindi ipotizzare che i nodi siano in realtà i tre assi su cui poggiano i processi ricostruttivi italiani;

- *La governance*
- *La ripianificazione*
- *La transizione*

Questi non vanno messi in secondo piano rispetto al quadro, in quanto, a differenza di questo, sono frutto di scelte prese a posteriori rispetto all'evento e non effetto di scelte pregresse. In quest'ottica la Pianificazione Territoriale e Urbanistica è la disciplina giusta per trattarli in quanto legati più alle trasformazioni del territorio che alla reazione al disastro.

Vi è la consapevolezza che agendo su questi è possibile quindi correggere gli effetti negativi del contesto che apparentemente condannerebbero un territorio svantaggiato ad un processo fallimentare. A titolo di esempio ricordiamo Santa Ninfa in Belice dove il Sindaco, assieme alla comunità, riuscì a ricostruire il paese in sito e in maniera partecipata, in totale controtendenza con il resto del cratere, portando ad esiti positivi sotto il profilo territoriale e socio-economico<sup>17</sup>. O ancora la frazione di Onna vicino L'Aquila che ha gestito direttamente sia le tendopoli, che l'insediamento temporaneo arrivando ad una riprogettazione condivisa del paese evitando abbandoni e conservando il tessuto socio economico<sup>18</sup>, a fronte di una gestione centralizzata del ricovero e dell'imposizione degli edifici durevoli del "Progetto Case". In

---

<sup>17</sup> Rostan M., (1998) *La terribile occasione. Imprenditorialità e sviluppo in una Comunità del Belice*, Il Mulino, Bologna.

<sup>18</sup> In riferimento a questa modalità si segnala l'esperienza di Onna in Abruzzo dove grazie alla sistemazione dei MAP (moduli abitativi provvisori) accanto all'insediamento di origine si sta riuscendo a ricostruire in maniera partecipata e rapida il nucleo più danneggiato del cratere. <http://www.onnaonlus.org/masterplan.php> (ultima visita 12/03/2013).

entrambi i casi si è utilizzato una diversa governance, si è gestito diversamente le soluzioni temporanee e si è ripianificato in maniera non impositiva ma condivisa. Il contesto è quindi importante ma il processo può e deve imparare a gestirlo e a rapportarsi con questo.

Utilizzando una metafora potremmo immaginare il processo di ricostruzione come uno sgabello in cui la seduta è il processo, le gambe sono gli assi e il terreno è il contesto.

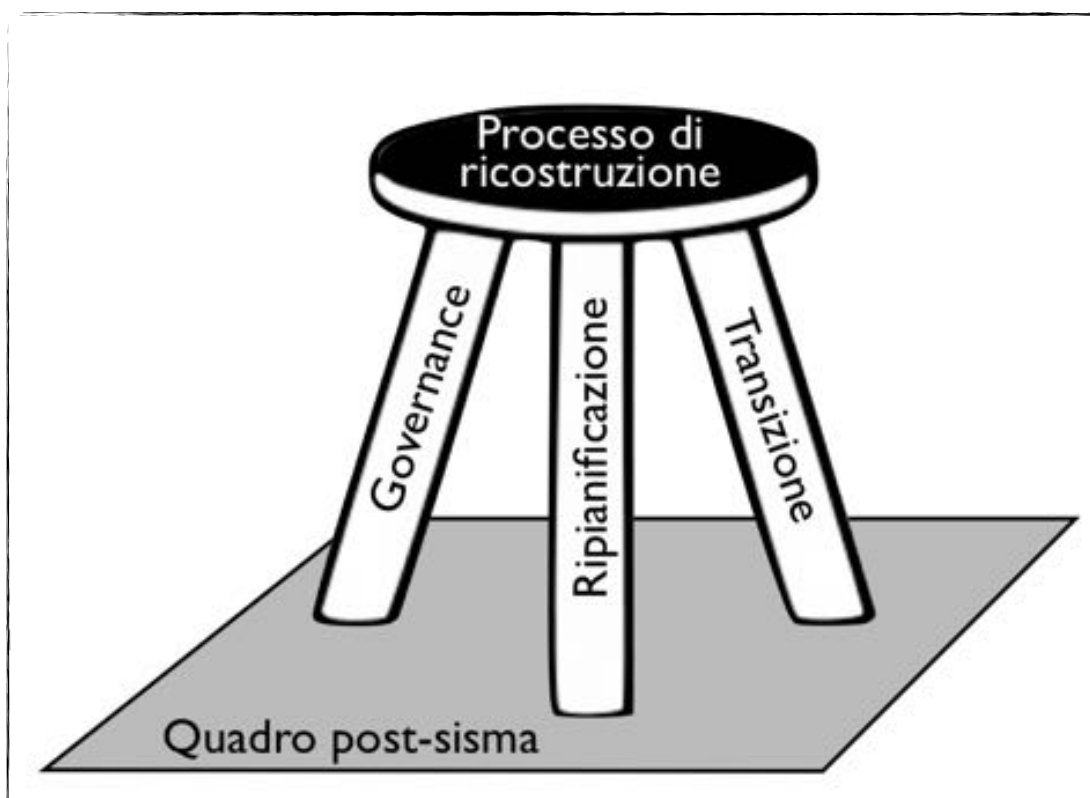


Fig.22 - Esempificazione attraverso la metafora dello sgabello del rapporto tra processo di ricostruzione e quadro post-sisma attraverso gli assi portanti individuati dallo studio comparato dei casi studio.

Le scelte che sostanziano questi tre assi sono quelle che possono rendere il processo stabile rispetto al quadro. Su questi tre assi si basa quindi l'approccio sostanziale italiano, agendo con diverse modalità a seconda del quadro specifico post-sisma.

Possiamo concludere dicendo che esiste un approccio sostanziale italiano che riesce ad essere efficace, agendo sugli assi principali del contesto, solamente quando il quadro post-sisma permette agli attori locali di incidere sugli assi del processo, in caso contrario, gli attori sovralocali propongono modelli, obiettivi e strumenti che non riescono ad essere efficaci.

### ***3.8 L'incontro-scontro tra le due pianificazioni***

L'ultimo aspetto che si vuole trattare in questo capitolo è l'interazione tra la pianificazione post-sisma e la Pianificazione Territoriale e Urbanistica in Italia. L'interazione tra queste due pianificazioni in Italia inizia nel 1992 con la legge n.225, *"Istituzione del servizio nazionale della Protezione civile"*, ha fornito per prima un quadro generale programmatico e organizzativo necessario ai fini di un'adeguata politica di prevenzione e riduzione dei rischi naturali e antropici, compreso quindi il rischio sismico.

La legge ha definitivamente superato la vecchia concezione della protezione civile intesa esclusivamente come gestione dell'emergenza, individuando nella previsione e prevenzione, oltre che nel soccorso (mansione già di propria competenza), le finalità della protezione civile, e istituendo appositi programmi di previsione e prevenzione da redigersi da parte delle regioni e delle province; è all'interno di tali programmi che emerge il ruolo della pianificazione urbanistica quale strumento di prevenzione e riduzione del rischio sismico, e dei rischi ambientali in generale.

All'interno dunque di una più complessiva politica di riduzione dei rischi ambientali è emersa in questi anni nel nostro paese una politica di riduzione del rischio sismico imperniata su alcune linee fondamentali:

- Uno sviluppo della conoscenza scientifica nel settore, facente capo ad alcuni organismi di ricerca nazionali: il Gruppo nazionale difesa terremoti, l'Istituto nazionale di geofisica, il Servizio sismico nazionale per quanto attiene i compiti di assistenza agli enti locali.
- Una politica di gestione dell'emergenza, imperniata prevalentemente sul ruolo del Dipartimento della Protezione Civile a livello nazionale, e sulle prefetture a livello locale.
- Una politica di prevenzione e riduzione dei danni, fondata su un'adeguata normativa tecnica per le costruzioni in zona sismica e su un uso sempre più frequente della Pianificazione Urbanistica.

Le competenze in materia di ricostruzione post-sisma vengono poi implementate con l'adozione del così detto "Metodo Augustus" che determina la governance, attraverso la riarticolazione delle competenze degli attori, fornisce delle linee guida per l'individuazione delle aree di ricovero e per le funzioni temporanee legate al soccorso, al ricovero e alla ricostruzione.

Nel caso di Umbria-Marche la Protezione Civile si trovò di fronte alla prima vera prova della sua efficacia di fronte ad un grande evento. Anche se nelle fasi di soccorso vi furono incertezze e errori (Nimis, 2010 p. 77) da subito la Protezione Civile e gli Enti locali iniziarono una proficua interazione basata sul principio di sussidiarietà e la cooperazione interistituzionale, parte degli esiti positivi di quella ricostruzione sono addebitabili anche a questa "sincresi" (Nigro, 2002). In particolare non vi furono né ingerenze né forzature da parte della Pianificazione post-sisma rispetto a quella Territoriale e Urbanistica ma al contrario soprattutto quest'ultima fu arricchita dal Know-How dei tecnici esterni al territorio al

punto da riuscire a sperimentare soluzioni nuove e innovative per la riduzione della vulnerabilità.

Nel caso invece de L'Aquila in particolare questa "sincresi" non è avvenuta, al contrario vi è stata una esautorazione della Pianificazione Territoriale e Urbanistica sin dalle prime fasi con esiti deleteri per l'assetto territoriale e socio-economico. Le scelte compiute dalla Protezione Civile e dal Commissario Straordinario hanno sconfinato dai compiti previsti, di soccorso, assistenza e ricovero, agendo in maniera pesante sul territorio con opere infrastrutturali e progetti di edilizia abitativa rilevanti. Lo strumento dell'ordinanza in deroga è stato usato per bypassare e evitare le procedure proprie della Pianificazione Territoriale e Urbanistica. Ma altrettanto dannosa è stata l'esclusione dalle scelte della Comunità relegata al ruolo di semplice beneficiario del processo.

La gestione degli assi precedentemente individuati è stata tutta nelle mani della Pianificazione post-disastro e quindi degli attori sovralocali. Alla fine della fase d'emergenza, durata tre anni, il territorio è stato ridato in mano alla Comunità agli amministratori e alla Pianificazione Territoriale e Urbanistica che inevitabilmente sta faticando nel cercare un rinnovamento del processo di ricostruzione in senso più decentrato e sostanziale.

L'approccio della Protezione Civile, soprattutto nelle prime fasi è stato radicalmente centralistico e formale, si voleva cioè dall'esterno imporre un modello di ricostruzione non condiviso e partecipato partendo dalla convinzione che una governance di tipo cooperativa e la concertazione delle scelte avrebbe solamente allungato i tempi. Il risultato è che a quasi quattro anni dal sisma non si sa di fatto ancora strumenti, governance e obiettivi del processo. Sul finire del 2012 il ministro Barca in collaborazione con ANCE e INU ha prodotto un documento bipartito che

prospetta un processo di ricostruzione che affronta sia il tema dello sviluppo socio-economico che quello della ripianificazione.

Il ruolo dello stato e l'esclusione sostanziale delle Comunità e delle amministrazioni locali porterebbe a credere che vi sia un parallelo con le fallimentari ricostruzioni di Belice e Friuli, ma di fatto questa volta le ingerenze da parte degli attori sovralocali non è avvenuta per così dire all'interno del processo ma piuttosto si è concentrata nella fase iniziale e cioè nella ricostruzione e nel ricovero. La Pianificazione post-disastro è stata utilizzata come mezzo, da parte degli attori sovralocali, per agire sul territorio lasciando formalmente la possibilità a agli attori locali e alla Pianificazione Territoriale e Urbanistica comunque di avere un ruolo nel processo, ma solamente al termine della fase di emergenza che è stata procrastinata oltre misura.

In altre parole si è operato con una modalità demiurgica e centralistica, perseguendo obiettivi non condivisi con la comunità e gli attori locali similmente a quanto avvenuto in Belice, ma non in nome della proposizione di un nuovo modello di sviluppo o di una "modernizzazione" del territorio, piuttosto celandosi dietro la necessità di reagire in maniera efficace all'emergenza abitativa e alle crisi generate dal sisma. Uno dei motivi addotti alla necessità imprescindibile del "Progetto Case" era riuscire a dare un ricovero più duraturo e confortevole possibile agli sfollati delle zone del centro storico danneggiate che sicuramente avrebbero necessitato tempi lunghi di ricostruzione, una risposta della Pianificazione post-disastro ad una problematica reale e contingente, data però in deroga alle regole del territorio bypassando qualsiasi procedura pianificatoria territoriale e urbanistica. La ratio non è stata quella di far convivere le due pianificazioni all'interno del processo ognuna nel proprio ambito, ma piuttosto quella di sostituire la seconda forti dei poteri conferiti alla prima dalla fase emergenziale.



Il conflitto appare quindi evidente che a poco serve appellarsi ai modelli virtuosi precedenti perché questi, mancando di un quadro favorevole e trovandosi di fronte all'utilizzo strumentale dei poteri conferiti dallo stato d'emergenza, non riusciranno ad essere efficaci vuoi perché carenti in merito all'inversione dei trends negativi e vuoi perché basati su un approccio formale.

# **Capitolo 4.**

## **Verso una nuova idea-guida rigenerativa post-sisma. Il triciclo e le linee guida**

### ***4.1 Una nuova chiave di lettura per i processi di ricostruzione***

Alla base di questa dissertazione dottorale c'è la ricerca di un processo di ricostruzione poggiante sulla comprensione del quadro post-sisma e sul coinvolgimento degli attori locali, che porti ad una rigenerazione del territorio colpito da terremoto. Come abbiamo visto, le scienze dei disastri hanno tentato di creare modelli che consentissero di predeterminare, tramite una pianificazione del post-disastro, il processo di ricostruzione ma questi, nel corso del tempo, sono stati messi in crisi dalla complessità e specificità dello scenario post-sisma e dalle peculiarità del territorio, portando ad un approccio più sostanziale e olistico.

L'esempio italiano ci ha mostrato come grazie ad approccio sostanziale si possano derivare delle modalità ricostruttive con chiari caratteri rigenerativi. Purtroppo abbiamo rilevato anche come queste non riescano a operare se non di fronte a condizioni di quadro necessarie. La mutuaione

di queste modalità positive è resa maggiormente difficoltosa dall'incontro delle stesse con la Pianificazione post-disastro ma, soprattutto, con l'avvento di un approccio maggiormente formale che, a partire dall'Abruzzo, è presente in Italia.

Lo sforzo che si vuole compiere adesso è quello di avanzare alcune proposte utili per riuscire da una parte a capitalizzare le esperienze positive italiane, e dall'altra favorire l'incontro tra le due pianificazioni al di fuori degli approcci formali, per contribuire alla nascita di una nuova idea-guida rigenerativa nazionale.

#### ***4.2 La metafora del triciclo come schema di funzionamento***

Gli assi precedentemente individuati, governance, ripianificazione e transizione, devono interagire tra loro in maniera integrata per giungere al medesimo fine, cioè la rigenerazione del territorio dopo il sisma. Si vuole superare l'esemplificazione dello "sgabello", in quanto, pur rappresentando bene la struttura del processo non fornisce indicazioni sul funzionamento di questo. Si possono individuare e prevedere scelte, politiche e azioni per ciascun asse, ma ciò deve avvenire all'interno di una interazione continua e stretta. In altre parole, il processo deve essere dinamico e coordinato tra governance, ripianificazione e temporaneità. Ancora considerando il caso de L'Aquila possiamo notare come, in riferimento alla legge 77/09, i tre assi non fossero coordinati tra di loro, infatti, mentre si chiedeva ai comuni di approntare dei Piani di Ricostruzione dei centri storici attraverso una ripianificazione, si

procedeva con operazioni e scelte di gestione di governo e di territorio centralizzate e non condivise - il “Progetto Case” e la gestione delle soluzioni temporanee - creando di fatto un conflitto circa il governo del territorio.

Un modo per agevolare questa interazione è uscire dall’ottica proposta dalla disastrologia (Kates, 1977; Geipel, 1983, Edgington, 2010, et al.) di divisioni in fasi del processo, in quanto queste aiutano la tendenza a specializzare i ruoli, gli strumenti e i pesi degli attori all’interno di esse, generando un processo frammentato; il contrario di quello integrato che si va cercando. Obiettivi, strategie e strumenti devono essere concordati da tutti gli attori per tutti gli assi così da non dare la possibilità che un livello decisionale abbia maggiore forza dell’altro e sia portato a utilizzare strumenti straordinari, non in possesso degli altri attori, per obiettivi non condivisi. Non si fa solo riferimento la caso Abruzzese, dove gli attori sovralocali - Protezione Civile e Governo - hanno sfruttato strumenti e poteri dell’emergenza per realizzare quello che, in presenza di una governance diversa e più decentrata, difficilmente sarebbe potuto essere compiuto in quelle forme e modalità, ma anche a ciò che è avvenuto nei casi di Belice e Irpinia, dove lo Stato sin dalle prime fasi ha impostato strategie e obiettivi della ricostruzione che poi, dopo aver generato conflitto e essersi dimostrate inefficaci, hanno obbligato a cambiamenti radicali in itinere nell’architettura del processo.

Per riuscire a ripensare un processo di ricostruzione che sia maggiormente rigenerativo occorre:

- *riuscire a superare i modelli di ricostruzione basati su fasi consequenziali*
- *favorire l’integrazione tra Pianificazione Territoriale e Urbanistica e Pianificazione post-disastro*

- *partire sin da subito la ricostruzione fisica e lo sviluppo socio-economico.*

L'idea è quella di basare il processo non tanto sulle fasi quanto sul territorio, attraverso la scomposizione di questo in livelli di intervento. In altre parole, non suddividere il processo in fasi temporali, quindi non basato sul "chi fa cosa e quando" ma sul "chi fa cosa e perché".

Ciò permette di sistematizzare per livelli le problematiche e, quindi, le possibili modalità, azioni e strategie. All'interno dei diversi livelli vi saranno certamente delle scansioni in fasi ma saranno diverse a seconda del livello e del quadro territoriale post-sisma. Così facendo si supera anche il vincolo di consequenzialità, sostituendolo con uno di interrelazione delle diverse fasi tra i tre livelli di territorio.

Questa nuova sistematizzazione del processo consente alla Pianificazione Territoriale e Urbanistica di approcciarsi in maniera più "familiare" al processo di ricostruzione essendo essa, per sua natura, abituata a lavorare appunto per livelli. Si favorisce inoltre l'interazione con la Pianificazione post-disastro, che non avrà più una "specializzazione di fase" - cioè competenza quasi esclusiva in emergenza e ricovero - ma di competenza e supporto - cioè legata a tutti gli aspetti più strettamente connessi alla logistica e alla tattica, propri ad esempio della Protezione Civile, a qualsiasi livello ci si riferisca. Di fatto qualcosa di simile è avvenuto già in Italia nel caso del Friuli, ma soprattutto in Marche ed Umbria, dove da subito i principi di sussidiarietà e collaborazione infra-enti - cioè tra diversi livelli di Protezione Civile e di governo e gestione del territorio - e intra-enti - quindi tra Protezione Civile e amministrazioni - si sono affermati.

La divisione per livelli territoriali che si propone è la seguente:

- *Il territorio danneggiato*

- *Il territorio in trasformazione*

- *Il territorio di transizione.*

Questi tre livelli di territorio convivono contestualmente durante tutto il processo di ricostruzione, i limiti dell'uno e dell'altro non sono netti sia a livello spaziale e percettivo che progettuale e pianificatorio, essi infatti si intrecciano e compenetrano durante tutto lo sviluppo del processo di ricostruzione. Possiamo immaginarci il cratere come un grande mosaico di territori che hanno non solo delle problematiche, ma anche un ruolo differente all'interno del processo di ricostruzione.

*Il territorio danneggiato.* È rappresentato dalle strutture fisiche e dalle infrastrutture che hanno subito danni che possono essere risolti a livello architettonico, non andando cioè direttamente ad intaccare la struttura urbana né la lottizzazione e, quindi, le proprietà dei suoli. È l'equivalente della ricostruzione leggera e pesante definita nella ricostruzione umbro-marchigiana, oltre che simile alla ricostruzione per sostituzione del modello di Kates (Fig. 2). Questa città può essere individuata immediatamente dopo le prime ricognizioni e i primi rilievi e può, di fatto, permettere da subito l'avvio della ricostruzione dei suoi elementi attraverso la semplice regolamentazione edilizia.

*Il territorio in trasformazione.* È rappresentato da quegli aggregati, comparti, blocchi o interi isolati e quartieri, che necessitano una riprogettazione a livello urbano o presuppongono un processo di recupero particolarmente complesso. Per continuare il parallelo con l'esperienza umbro-marchigiana sarebbe l'equivalente della ricostruzione integrata che possiede, inoltre, alcune caratteristiche simili alla ricostruzione di sviluppo del modello di Kates in quanto le strategie possibili, visto che occorre una ripianificazione, possono essere anche rivolte al riassetto e allo sviluppo locale. Può riguardare singoli blocchi di edifici ma

generalmente è a livello di isolato o quartiere. Inevitabilmente i tempi legati alla ricostruzione di questo livello saranno più lunghi rispetto alla semplice sostituzione degli elementi distrutti, come nel territorio danneggiato. La sua perimetrazione e la sua individuazione sono operazioni che presuppongono la presenza del quadro completo delle ricognizioni e dei rilievi, come nel caso del territorio danneggiato, ma sono anche frutto della considerazione degli obiettivi e degli indirizzi generali del processo, oltre che di una partecipazione della popolazione interessata in prima persona e della comunità.

*Il territorio di transizione.* Questo livello di territorio è quello apparentemente più legato al disastro che al territorio, ma nell'ottica rigenerativa deve essere funzionale, oltre che al ricovero, anche alla rigenerazione, conservando il sistema socio-economico locale coeso e il senso di comunità. È estremamente dinamico perché muta nella tipologia dei suoi elementi e nella sua forma e grandezza in base al contesto specifico e con lo svilupparsi del processo di ricostruzione. Generalmente nell'immediato è rappresentato da tendopoli o occupazioni temporanee di strutture non danneggiate magari adibite ad altre funzioni, per poi adottare in un secondo momento, un carattere più duraturo con strutture provvisorie in legno o prefabbricato in zone parzialmente urbanizzate. La localizzazione e l'organizzazione delle aree di quest'ultimo tipo avviene secondo una Pianificazione di massima e in base alle esigenze morfologiche, insediative e socio-economiche specifiche del contesto.

Ma come questi tre livelli di territorio interagiscono tra loro all'interno del processo di ricostruzione? e come si rapportano con gli assi del processo?

Per combinare i livelli di territorio con i tre assi individuati attraverso l'abaco si propone una esemplificazione sotto forma di "triciclo". Grazie a questa metafora è possibile riconoscere i tre assi del processo di

ricostruzione desunti dallo studio dei casi italiani, e come questi si relazionino con i diversi livelli di territorio, nuovi elementi ordinatori.

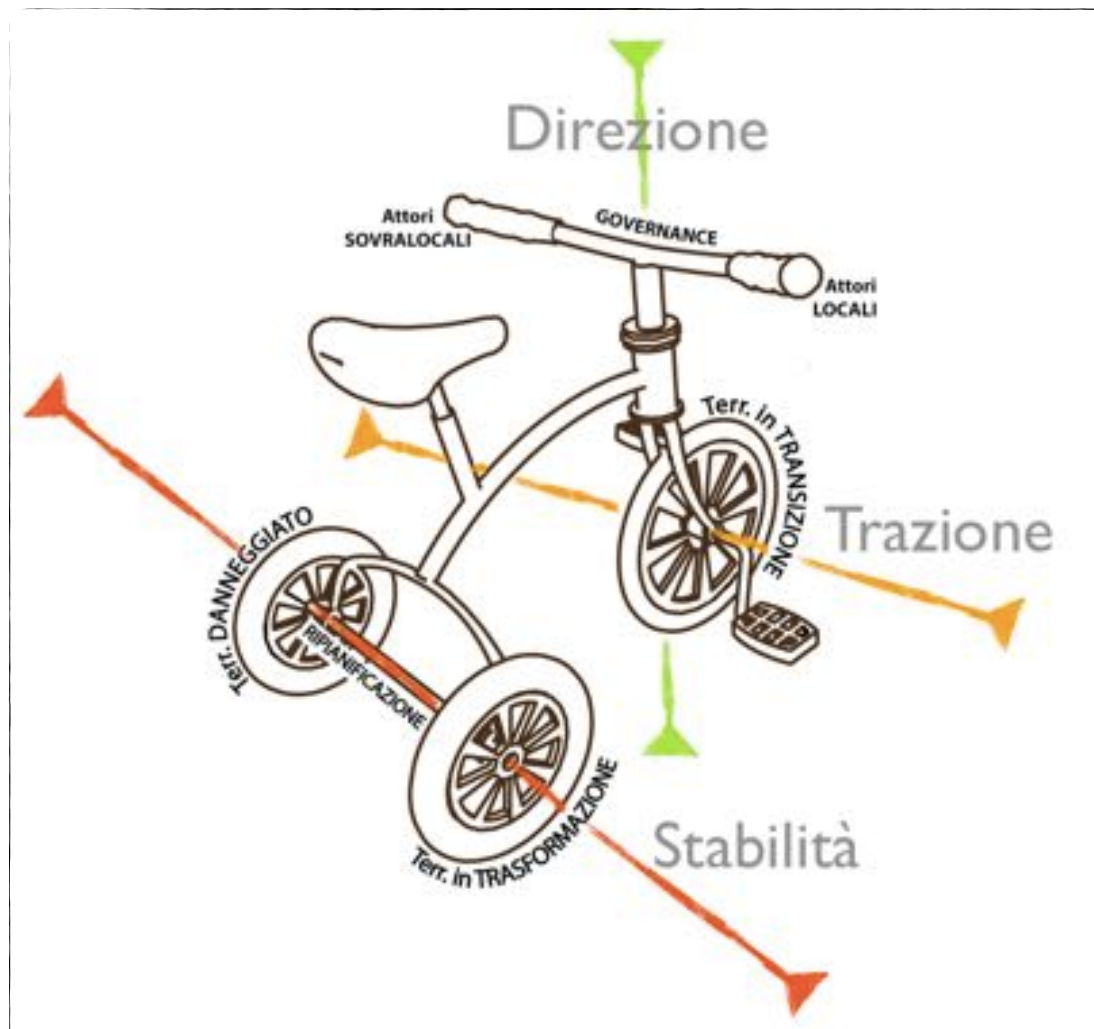


Fig.22 - Esempificazione della metafora del triciclo.

*L'asse della Governance che dà la direzione, dove attori locali e sovralocali, manopole del medesimo manubrio, devono coordinarsi per riuscire a dare una guida al processo, correggendo opportunamente "la rotta" in base agli ostacoli che il quadro post-sisma presenta durante il procedere del processo. Nel caso dell'Italia la prima manopola è in mano allo stato e al Commissario Straordinario, mentre la seconda alle amministrazioni locali e alle Comunità. La Regione è invece figurabile*



come il mozzo dello sterzo, infatti il suo ruolo deve essere quello di raccordo tra i due livelli di attori come avvenuto nei casi più efficaci di governance, come il Friuli e Umbria-Marche. Questo asse deve sin da subito lavorare in maniera cooperativa, superando la divisione in fasi dei modelli classici, e deve “manovrare” l’intero processo, anche se delegando ai diversi attori competenze specifiche.

*L’asse della ripianificazione è quello che dà stabilità al processo*, le due ruote posteriori rappresentano il territorio danneggiato e quello in trasformazione e l’asse che le raccorda è proprio la ripianificazione. Questo asse, tramite il processo condiviso e concertato di pianificazione e programmazione, funge da stabilizzatore dell’intero processo, infatti, se la grandezza delle ruote non è proporzionata e la ripianificazione tende verso la semplice sostituzione “dov’era com’era” o verso una “ripianificazione radicale”, rischia di compromettere l’intero processo e rende ingestibile la guida.

*L’asse della transizione che dà la trazione* grazie alla sua adattività e flessibilità, permette al sistema socio-economico di recuperare funzionalità e conservare, anche se in maniera provvisoria, vitalità e attività, contribuendo in maniera determinante al successo del processo. Questo asse fornisce quindi la trazione - cioè custodisce le funzioni vitali e il sistema socio-economico - in quanto gli altri due livelli, impegnati nella ripianificazione, non possono assicurare il pieno esercizio di molte funzioni a causa sia dei danni subiti dalle strutture, sia della parziale inaccessibilità dovuta alla messa in sicurezza e alla cantierizzazione. Considerando che per un territorio come l’Italia, anche nella migliore delle ipotesi, il processo non può durare meno di venti anni, la trazione di questo livello transitorio risulta più preziosa che altrove.

Lo schema di funzionamento ha bisogno, per così dire, delle istruzioni che ne permettano l’utilizzo, che possono essere esemplificate sotto forma

di linee guida. Queste non sono prescrittive ma piuttosto descrittive del tipo di scelta o strategia che è opportuno tenere, in riferimento al processo di ricostruzione. Lo sforzo vuole essere quello di riuscire a non irrigidire la modalità d'intervento, come nel caso di un modello, ma di lasciare agli attori coinvolti la libertà di riadattare o recepire solo in parte le indicazioni fornite.

Si è deciso di dividere le strategie in base agli assi individuati cosicché possa essere fatta una lettura anche disgiunta di queste, in riferimento all'ambito desiderato. Ovviamente questa divisione non è rigida e molte linee guida in realtà possono riguardare più assi proprio perché il funzionamento del processo è unitario.

### ***4.3 Linee guida per l'asse della Governance***

Dall'analisi della Governance prevista nelle ricostruzioni italiane risulta chiaro che nei casi in cui l'interazione tra attori è avvenuta nel medesimo tavolo - caso Umbria-Marche in primis, ma anche in un certo qual modo in Friuli - gli esiti sono stati maggiormente positivi. Ciò è in linea con l'obiettivo della rigenerazione di far incontrare, all'interno del processo di ricostruzione, le competenze e le forze degli attori sovralocali con le competenze e le conoscenze specifiche territoriali degli attori locali. Quando si è rinunciato a dare un ruolo determinante a questi ultimi - Belice, Irpinia, Abruzzo - è mancata una lettura corretta del quadro e questo ha portato alla formulazione di obiettivi e strategie rivelatesi poi fallimentari.

Alla luce di questo si propone una Governance di tipo cooperativo:

*«Nelle scienze politiche il modello della governance cooperativa è posto come antitetico e utile per risolvere i problemi generati da modelli di governo nettamente improntati alla dipendenza o alla separazione delle competenze. Il modello della dipendenza prevede infatti che i governi di rango inferiore si trovino in una posizione di dipendenza rispetto al governo di rango superiore, che detiene le risorse finanziarie e legali per l'attuazione delle politiche» (De Luca, 2012 p. 17).*

Questo modello di governance di fatto permetterebbe di superare le problematiche relative al rapporto tra attori locali e sovralocali emerse soprattutto nei casi negativi rilevati - Belice, Irpinia e Abruzzo - rafforzando allo stesso tempo le modalità virtuose rilevate in Friuli, e soprattutto in Umbria-Marche.

#### *A1. Individuazione di Obiettivi in linea con il quadro di riferimento.*

È bene avvalersi sin da subito di un Comitato Tecnico Scientifico che dovrà elaborare un rapporto da presentare ai diversi attori riguardo al contesto e lo scenario che possa fungere da base per la discussione, come avvenuto in Irpinia con il lavoro di Manlio Rossi-Doria. L'individuazione degli obiettivi specifici, cioè legati al quadro di riferimento e al territorio, deve essere condivisa con tutti gli attori, popolazione compresa; sarà quindi opportuno rendere pubblici tutti i documenti utili per aiutare una partecipazione attiva e cosciente della Comunità. Il dibattito pubblico dovrà avvenire all'interno dei "Laboratori della ricostruzione" (vedi linea guida C5) dove verranno discussi e verranno accolte osservazioni. La funzione vuole essere duplice, da una parte informativa, dall'altra di ascolto, inoltre, trattando temi generali, può essere questa l'occasione di primo contatto tra attori e popolazione. Occorre non temere i conflitti in questa operazione di trasparenza, ve ne saranno sicuramente - come tutte le cronache dei casi riportano - ma sarà meglio farli emergere da subito, come avvenuto in Umbria con le polemiche sui soccorsi e sull'elaborazione della legge sulla ricostruzione, che eluderli per poi

doverli gestire dopo anni, con la stanchezza del processo e il calo di fondi, come avvenuto in Belice con l'inversione di rotta del 1978, o peggio ancora rifiutare il confronto per paura dello scontro generando poi uno scenario ricostruttivo non più gestibile per "inerzia" e diffidenza da parte della popolazione, come sta purtroppo avvenendo a L'Aquila.

*A2. La Governance cooperativa multilivello.*

La Governance dovrà essere di tipo cooperativo per tutti i livelli di governo del territorio, in quanto non specifica di uno di essi, così da poter essere, quindi, utilizzata dalla scala pianificatoria regionale fino alla scala progettuale, attraverso la previsione di diversi tavoli "di scopo". Essa è molto utile anche per la programmazione, fondamentale nel processo di ricostruzione, e permette una condivisione delle scelte oltre che un impegno comune, formale, per raggiungere gli obiettivi concordati, in un certo senso sia democratica che responsabilizzante. L'esperienza umbro-marchigiana in questo senso è illuminante, infatti, la semplicità, la chiarezza e la trasparenza della governance del processo di ricostruzione è stata garantita proprio dalla cooperazione tra attori. In riferimento alla metafora del triciclo è la più appropriata per riuscire a manovrare il manubrio che deve essere impugnato in maniera salda e decisa da entrambe le mani, cioè dagli attori locali e sovralocali.

*A3. Il principio della sussidiarietà sotto il controllo e il supporto del Comitato Tecnico Scientifico.*

Nell'ottica di rendere adattiva e flessibile a livello locale la pianificazione occorre che vi sia un principio di sussidiarietà dei vari livelli di Pianificazione. Come avvenuto in Umbria-Marche, va istituito un Comitato Tecnico Scientifico nazionale misto, cioè con rappresentati i vari livelli decisionali assieme a un pool di esperti a livello nazionale in materia di Ricostruzione. Questo organismo terzo, anche se composto in parte da rappresentanti degli attori, potrà essere utile in caso di conflitti

interistituzionali o politici cercando di garantire un'indipendenza appunto dalle dinamiche politiche del processo. Il suo compito deve essere da un lato quello di controllare la coerenza degli obiettivi e delle strategie al contesto e allo scenario oltre che la valutazione in itinere del processo allo scopo di correggere eventuali distorsioni o inadempienze, e dall'altro quello di valutare modalità di supporto alle amministrazioni, in una condizione di iperlavoro, tramite la selezione di tecnici, centri di ricerca, aziende o studi professionali da affiancare agli attori locali durante il processo. Per garantire la sussidiarietà è infatti importante che tutti i livelli di decisione e pianificazione siano supportati secondo le loro specifiche necessità, altrimenti, come avvenuto in Irpinia, le amministrazioni più deboli avranno difficoltà ad elaborare piani e programmi legati al processo rischiando così di essere sostituiti nelle loro funzioni da livelli superiori contravvenendo così al principio di rigenerazione locale.

*A4. La Regione deve fungere da collettore tra attori locali e sovralocali.*

Nei casi con esiti maggiormente positivi - Friuli e Umbria-Marche - la Regione o le Regioni coinvolte nel processo si sono dimostrate un utile livello di raccordo tra gli attori sovralocali e locali. Ciò è avvenuto in particolare in Umbria-Marche dove le Regioni sono riuscite a collaborare in maniera virtuosa con la Protezione Civile, e quindi con lo Stato, riuscendo ad evitare, cosa che invece non è avvenuta fino ad oggi in Abruzzo e prima ancora in Belice e in Irpinia, una dominanza nella scelta degli obiettivi, delle strategie e degli interventi degli attori sovralocali su quelli locali.

*«Interrogarsi sul concetto di “regione” significa interrogarsi sul livello più adeguato e più capace per “accomodare” interessi territoriali diversi, con gli attori portatori di interessi diversificati e, sovente, anche divergenti. Nella immagine più recente questo livello è stato da alcuni indicato in quello della Regione, essendo questo «il luogo istituzionale abbastanza vicino al territorio per riuscire a coglierne le suggestioni e le proposte, e abbastanza lontano per non appiattirsi su ogni singola,*

*specifica increspatura della domanda di territorio e quindi capace di concorrere allo sviluppo locale, ma con un'opportuna mediazione» (Barca, 2006:104)» (De Luca, 2012 p. 231)*

Inoltre la Pianificazione Territoriale e Urbanistica nel nostro paese, in quanto parte del “Governo del Territorio” è dal 2001 una competenza Regionale come giustamente osservato da Oliva ( 2012 p. 51):

*«Non può quindi essere una legge statale, neppure in condizioni di emergenza, a definire quali debbano essere gli strumenti da utilizzare per la ricostruzione dei centri urbani colpiti da terremoto, ne lo può fare un atto amministrativo come un Decreto commissariale, anche se il Commissario delegato è il Presidente della Regione. [...] La competenza delle Regioni in materia di Pianificazione è stata a volte dimenticata negli ultimi anni da Governo e Parlamento mentre dovrà essere considerata con la massima attenzione nelle proposte relative ai processi di “riplanificazione” (post-sisma n.d.a.)».*

*A5. La Regione deve promuovere un tavolo di confronto e coordinamento con gli attori sovralocali e locali.*

La Regione deve porsi come garante del processo di ricostruzione cercando di raccordare il Commissariato alla Ricostruzione, inizialmente afferente alla Protezione Civile<sup>1</sup>, e la Prefettura con gli Enti Locali. Questo tavolo serve ad individuare gli obiettivi specifici sulla base del Contesto e dello Scenario specifico e delle risorse messe a disposizione del livello nazionale. È molto importante che ciò avvenga sin dalla fase emergenziale, perché si inizi da subito una proficua cooperazione e un efficace coordinamento tra gli attori. In alcuni dei casi presi in esame l'assenza di obiettivi e strategie iniziali condivise, anche se ovviamente passibili di modifiche e correzioni in itinere, hanno fatto poggiare il processo di ricostruzione su basi incerte, portando poi a un andamento pericolosamente ondivago di questo. I risultati del tavolo devono portare ad un documento pubblico su cui poter impostare il dibattito.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è all'art.3, L. 225/92 “Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile”.

*A6. La Regione deve promulgare prima possibile una legge che definisca obiettivi, strumenti e dispositivi del processo ricostruttivo.*

Proprio in virtù della sua competenza in materia di “Governo del Territorio”, la Regione deve individuare ruoli, compiti e strumenti dei vari livelli di Pianificazione Territoriale e Urbanistica chiarendo, inoltre, gli obiettivi generali della ricostruzione e le linee guida per la programmazione di questa. La definizione degli strumenti deve avvenire tenendo conto della normativa regionale di riferimento prevedendo, comunque, i livelli strategici, operativi-programmatici e conformativi-regolamentari, cercando, tramite l’eventuale previsione ad-hoc di strumenti speciali, di far sì che tutti e tre i livelli siano operativi in maniera omogenea a livello locale<sup>2</sup>. Alcuni criteri e linee guida generali possono essere anche elaborate precedentemente all’evento, essendo inserite nelle Leggi Regionali di Governo del Territorio. In assenza il tavolo di confronto e coordinamento fungerà da idea-guida per la redazione. In questa direzione va anche Nigro in riferimento proprio ad una governance decentrata.

*«In riferimento alla cooperazione interistituzionale, la prima scelta è quella di definire obiettivi, scelte e indirizzi generali mediante la legge (prima nazionale e poi regionale), ed allo stesso tempo di affidare alle ordinanze (ministeriali e commissariali) e alle delibere regionali la regolazione degli aspetti operativi, per favorire tutte le modifiche via via necessarie» (Nigro, 2009 p. 23)*

*A7. Il Presidente della Regione deve assumere il ruolo di Commissario Delegato e chiudere prima possibile lo stato di emergenza.*

Una volta messa in salvo la popolazione, messo in sicurezza il territorio, ripristinati i servizi di base e finite le operazioni di ricovero nei centri di

---

<sup>2</sup> Molte Regioni hanno riformato, a cavallo del titolo V della Costituzione del 2001, la propria legge di Governo del Territorio con le nuove generazioni di piani tripartiti, Piano Strutturale, Piano Operativo, Regolamento Urbanistico ed Edilizio, che sicuramente risulta più idoneo per il processo di ricostruzione, dando la possibilità di inserire nei piani locali anche strategie e programmazione, a differenza dei rigidi vecchi PRG principalmente regolativi basati sul modello Pianificazione-Attuazione.

prima accoglienza, si può ritenere conclusa la fase emergenziale, come stabilito dalla legge<sup>3</sup> 225/92. Immediatamente dopo, il Presidente della Regione può ricoprire il ruolo di Commissario Delegato come sancito dalla medesima legge. Questo passaggio è molto importante in quanto il Commissario ha la facoltà di ordinanza in deroga ad ogni disposizione vigente, durante l'emergenza e successivamente ha nuovamente potere di deroga tramite i Decreti del Commissario Delegato. Questi dispositivi sono potenzialmente dannosi in quanto permettono di prendere delle decisioni relative al Governo del Territorio in deroga a qualsiasi norma vigente e per questo è bene che siano sotto il controllo di enti che ben conoscono e devono istituzionalmente tutelare il territorio (Oliva, 2012 p. 51).

*A8. Il comune deve essere supportato nella pianificazione.*

Il Comune è l'attore che deve gestire le trasformazioni urbane e territoriali del processo di ricostruzione, per questo il suo ruolo è rilevante e deve essere riconosciuto come tale dagli altri attori<sup>4</sup>. Come ci insegna il caso dell'Irpinia, però, questo non basta e occorre che enti governativi, come ad esempio la Protezione Civile e la Regione, forniscano un supporto tecnico. Tutti i Comuni, indipendentemente dalla gravità dei danni subiti, vivono una fase di stress<sup>5</sup> e spesso non hanno le competenze tecniche per operare in maniera efficiente la ripianificazione; si considerino i casi nazionali di Belice, Friuli e Abruzzo, ma anche il caso

---

3 «Il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita.» Art.3 Comma 5 legge 225/92 "Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile»

4 Anche se, come abbiamo visto in diversi casi, Belice e Irpinia in primis, sovente il Comune viene esautorato nelle sue competenze, bypassato dagli attori sovralocali o relegato a semplice ratificatore di scelte di trasformazione prese a livello superiore. Dove il Comune ha ricoperto un ruolo forte - Friuli e Umbria Marche - i risultati, almeno in termini di rapidità ed efficienza delle trasformazioni ricostruttive, non sono mancati.

5 Come rilevato da Quarantelli (1993) le organizzazioni, anche le più efficienti, dopo un disastro sono in una condizione di stress da iperlavoro e se a questo si aggiunge l'inesperienza nell'operare nello scenario post disastro e i limiti tecnici, si comprende la debolezza dei Comuni.



internazionale di Chíncha. Sta quindi alla Protezione Civile fornire supporto tecnico e personale aggiuntivo per le campagne di rilievo dei danni e di messa in sicurezza del territorio, e alla Regione fornire supporto per la pianificazione, prevedendo anche dei fondi per l'assunzione di nuovo personale qualificato o assegnando in ausilio gruppi di ricerca, studi professionali o aziende specializzate. Questa operazione di supporto è fondamentale per consentire al Comune di poter comprendere il Processo ed interagire alla pari con gli altri attori, spesso più preparati a livello tecnico.

*A9. Il Comune deve coordinarsi con la Regione per la programmazione.*

I Comuni devono avere la possibilità di eseguire una programmazione degli interventi di trasformazione, indicando priorità d'intervento, tempi e costi, così da riuscire a rendere adattivi al contesto e allo scenario gli interventi e poter perseguire le proprie strategie e obiettivi. La programmazione comunale, però, deve avvenire in maniera coordinata con la Regione in quanto essa, occupandosi delle strutture pubbliche di rango superiore, e in una certa maniera "ordinatrici" dell'assetto urbano, non può prescindere dalle trasformazioni urbane individuate dal livello comunale e viceversa. Per questo è utile che si dia particolare peso e rilevanza agli Accordi di Programma<sup>6</sup>.

*«Accordi serviranno anche per progettare ed eseguire in modo compatibile i singoli interventi edilizi in aggregati, risolvendo con strumenti tipici dei Pc i problemi tecnici e gestionali connessi alle fasi d'intervento, ivi compresa l'accessibilità in presenza di cantieri plurimi» (Cremonini, 2009 p. 12).*

*A10. Favorire forme di pianificazione intercomunali.*

Se è vero che è utile che il Comune non si limiti solamente alla regolamentazione, ma anche alla programmazione e alla pianificazione

---

<sup>6</sup> Il tema è stato messo in risalto recentemente anche da Irene Cremonini in riferimento al sisma Emiliano, vedi [http://www.centroeedis.it/articoli/int\\_Cremonini.html](http://www.centroeedis.it/articoli/int_Cremonini.html) (ultima visita 12/12/12).

strategica, è altresì vero che, soprattutto in uno scenario complesso e dinamico come quello post-sisma, questo debba riuscire a coordinarsi non solo a livello verticale, tramite i tavoli multiententi, ma anche a livello orizzontale con gli altri Comuni del cratere<sup>7</sup>. In una chiave rigenerativa e nel sistema territoriale odierno ad alta competizione, una forma di Coordinamento orizzontale tra Comuni è imprescindibile. Questi hanno a disposizione strumenti e risorse straordinarie che possono consentire, oltre che la ricostruzione fisica antisismica, di porre le basi per un nuovo sviluppo soci-economico che corregga i trends pregressi e faciliti il recupero dallo shock. La dislocazione delle funzioni territoriali di rango elevato o la riprogettazione di infrastrutture e servizi indicate e concordate con i livelli superiori non può prescindere, per essere efficace, da un coordinamento e un confronto orizzontale.

*«Anche se in misura molto ridotta, oggi è in corso una sperimentazione di associazioni intercomunali e/o l'attivazione di forme di pianificazioni volontarie per la realizzazione di "Piani Strutturali" intercomunali e la definizione di forme territoriali di Perequazione» (De Luca, 2012).*

In passato nei Processi di Ricostruzione i consorzi sono stati obbligatori e individuati dalla Regione, per le problematiche sovraespresse, e alla luce dei risultati ottenuti con questa modalità, si ritiene che sia più opportuno che la Regione possa farsi promotrice di queste forme di associazione, ad esempio attraverso premialità, verificando poi la coerenza con le linee progettuali e la progettualità del suo strumento di Pianificazione. Soprattutto nel caso in cui i Comuni non abbiano una strumentazione aggiornata questa soluzione, presupposta la volontà dei singoli Comuni ad associarsi, può in realtà essere preziosa per i livelli strategici e di programmazione.

---

<sup>7</sup> Il tentativo di consorzicare tra loro i Comuni è stato sempre tentato nelle ricostruzioni prese in esame ma, purtroppo, raramente ha dato dei frutti positivi; ciò è avvenuto anche in Friuli dove parevano esserci tutti i presupposti, dato che i piani comprensoriali erano in mano alle già attive Comunità Montane, alla fine si è dimostrato inefficace e una semplice "ricucitura" delle Varianti di Ricognizione e Adeguamento. Il motivi sono molteplici, dal campanilismo al timore che questo coordinamento rubi tempi e risorse alla pianificazione comunale in senso stretto.

### A11. *La partecipazione della Comunità.*

Volendo concepire la ricostruzione come una rigenerazione il coinvolgimento della comunità locale è sicuramente fondamentale. Come abbiamo visto nel primo capitolo, la letteratura sui disastri afferma che la popolazione dopo un terremoto, passato il momento di shock, tende a voler partecipare in maniera costruttiva al processo di ricostruzione, contrariamente a quanto siamo portati a pensare (Quarantelli, 1993). Ciò deve avvenire in modo attivo, partecipando in maniera associativa o singolarmente al dibattito, attraverso incontri da organizzare sul territorio - sia sotto forma di assemblee cittadine, come avvenuto a L'Aquila o con i comitati di tendopoli friulani - o attraverso un vero e proprio percorso partecipato strutturato dalle amministrazioni<sup>8</sup>. Questa pratica, oltre che fornire elementi utili per la ripianificazione del territorio, contribuisce a lenire forme di resistenza passiva o boicottaggio dei processi, che nel caso specifico, hanno nella rapidità l'obiettivo principale. Il processo deve quindi essere condiviso in modo che il dibattito pubblico e democratico riesca a fungere anche da monitoraggio per gli attori della Governance. Cercare di nascondere o ignorare l'inevitabile conflittualità insita nel processo di ricostruzione, nell'illusione di accelerare le decisioni saltando un passaggio complesso e "scivoloso" come la partecipazione, può portare solamente a procrastinare le problematiche e ad aggravare lo scenario socio-politico-economico, oltre che ad agire in maniera ottusamente autoritaria. I casi di ricostruzioni italiane del Belice e de L'Aquila dimostrano come se questa partecipazione e condivisione di scelte e strategie non avviene da subito, sin dalla conclusione della prima emergenza, sia poi difficile riattivare il processo partecipativo successivamente. Sia chiaro che la comunità può anche partecipare al processo attraverso gli interessi di privati, che nello scenario post-sisma sono molto forti e imprescindibili. Rispetto a questi deve essere chiaro il

---

<sup>8</sup> Ormai le pratiche e i metodi istituzionali di partecipazione nella pianificazione in Italia sono consolidati, al punto che molte regioni, come ad esempio la Toscana, li hanno inseriti, attraverso una legge specifica, come parte integrante dei piani.

ruolo della pubblica amministrazione che non deve essere né troppo forte né troppo debole; in questo senso l'utilizzo della Governance cooperativa permette, attraverso i contratti-accordi, di portare gli interessi alla "luce del sole" inserendoli direttamente nel processo:

*«La pubblica amministrazione, in quanto depositaria dell'obbligo di pianificare [anche durante il processo di ricostruzione n.d.a.], deve svolgere il ruolo non tanto di comando e controllo ma di catalizzatrice degli interessi intorno al tema del governo del territorio e di promotrice dei contratti-accordi » (De Luca, 2012 p. 227).*

*Schema di sintesi delle linee guida per l'asse della Governance*

Linea guida	Problematica	Effetto rigenerativo
A1. Individuazione di Obiettivi in linea con il quadro di riferimento	Necessità di comprendere il contesto e coinvolgere i diversi livelli di attori nella relativa discussione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flussi informativi biunivoci</li> <li>• Partecipazione attiva</li> <li>• Tempestiva emersione e gestione dei conflitti</li> </ul>
A2. La Governance cooperativa multilivello	Ridurre la dipendenza e la separazione delle competenze tra livelli di attori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmazione condivisa</li> <li>• Responsabilizzazione dei vari livelli</li> <li>• Rapporto democratico tra gli attori</li> </ul>
A3. Il principio della sussidiarietà sotto il controllo e il supporto del Comitato Tecnico Scientifico	Permettere un supporto tecnico professionale alle amministrazioni più in difficoltà e correggere distorsioni e inadempienze durante il processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendere la pianificazione flessibile e adattiva</li> <li>• Valutare in itinere il processo ricostruttivo</li> <li>• Garantire la sussidiarietà sostanziale</li> </ul>
A4. La Regione deve fungere da collettore tra attori locali e sovralocali	Individuare il livello di coordinamento di istanze territoriali diversificate e/o divergenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permettere una collaborazione virtuosa tra i diversi livelli</li> <li>• Concorrere allo sviluppo locale attraverso un'opportuna mediazione tra le diverse istanze</li> </ul>
A5. La Regione deve promuovere un tavolo di confronto e coordinamento con gli attori sovralocali e locali	Raccordare sin da subito gli attori tenendo in considerazione gli obiettivi e le risorse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superamento della divisione in fasi ed immediato coinvolgimento di tutti gli attori</li> </ul>
A6. La Regione deve promulgare prima possibile una legge che definisca obiettivi, strumenti e dispositivi del processo ricostruttivo.	Individuazione dei ruoli, compiti e strumenti dei vari livelli di Pianificazione Territoriale e Urbanistica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tripartizione della pianificazione nei tre livelli (strategico, operativo, regolamentare)</li> </ul>

Linea guida	Problematica	Effetto rigenerativo
<i>A7. Il Presidente della Regione deve assumere il ruolo di Commissario Delegato e chiudere prima possibile lo stato di emergenza</i>	Evitare che il potere di deroga sia nelle mani di soggetti troppo lontani dal territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo del territorio sotto il controllo dell'Ente che conosce ed è tenuto istituzionalmente a tutelare il territorio</li> </ul>
<i>A8. Il comune deve essere supportato nella pianificazione</i>	Consentire al Comune di poter comprendere il Processo ed interagire alla pari con gli altri attori spesso più preparati a livello tecnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spostare il baricentro delle trasformazioni del processo ricostruttivo sul Comune</li> <li>• Riconoscimento da parte degli altri attori</li> </ul>
<i>A9. Il comune deve coordinarsi con la Regione per la programmazione.</i>	Evitare che le programmazioni degli interventi non siano coordinate	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di rivitalizzare in maniera organica il territorio</li> </ul>
<i>A10. Favorire forme di pianificazione intercomunali</i>	La miopia della pianificazione e programmazione dei comuni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sinergie intercomunali</li> <li>• Maggiore efficienza del processo con ricadute positive nello sviluppo socio-economico locale</li> </ul>
<i>A11. La partecipazione della Comunità</i>	Creare un processo democratico, trasparente e condiviso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusione della comunità nel processo</li> <li>• Evitare forme di resistenza passiva o boicottaggio del processo</li> </ul>

#### ***4.4 Linee guida per l'asse della Ripianificazione***

Sulla base dell'analisi comparata delle modalità ricostruttive italiane possiamo affermare che la ripianificazione dopo il terremoto è avvenuta attraverso molti strumenti pianificatori e programmatici diversi, da caso a caso, e che anche quando alcuni si erano rivelati efficaci in un contesto e sono stati riproposti in un altro, gli effetti e gli esiti sono stati tutt'altro che certi. I nodi problematici emersi della ripianificazione sono il coordinamento orizzontale degli interventi di trasformazione a livello locale, la comunicazione tra i diversi livelli di strumenti e il raccordo tra quelli straordinari ed ordinari. Ad esempio il Friuli, sicuramente positivo negli esiti ed effetti, non si è comunque riusciti a raccordare e coordinare i diversi interventi di trasformazione tramite strumenti strategici che uscissero dai confini comunali. Questo perché essendo una ripianificazione incentrata sul “dov'era com'era” il legame tra gli interventi era visto come la situazione pre sisma tout-court, in realtà delle aree di espansione sono comunque state realizzate e alcune zone con problemi pregressi sono state ricostruite tali e quali ripetendo gli errori pregressi. Ciò dimostra come sia fallace credere che il “dov'era com'era” riesca ad eludere la ripianificazione in quanto proprio in chiave rigenerativa il territorio alla fine del processo non può e non deve essere lo stesso di prima del sisma. In questa ottica Umbria-Marche grazie alla programmazione complessa ha permesso di compiere un grande passo in avanti permettendo un riassetto urbano e territoriale contestuale al recupero e alla riduzione della vulnerabilità. Purtroppo quando i trends non sono positivi e l'assetto territoriale necessita di una riorganizzazione i programmi rischiano di essere un limite, per questo occorre prevedere anche dei piani strategici di area vasta che inevitabilmente devono essere condivisi sia tra i diversi territori che con i diversi attori della Governance. Proprio per questo la forma cooperativa proposta di governo del territorio deve riuscire a calibrare gli strumenti in maniera

multiscalare così da rendere la pianificazione adattive, sussidiaria e flessibile.

*B1. Contestuale classificazione di agibilità degli edifici, microzonazione sismica e ricognizione sui piani pregressi.*

Nell'ottica di sincronia di analisi dei livelli e di cooperazione tra gli attori, iniziare contemporaneamente queste tre ricognizioni è molto importante. Infatti, la base del processo di ricostruzione deve essere l'analisi del contesto, che ripetiamo, è l'intreccio tra gli effetti del disastro in sé e i trends pregressi. La classificazione di agibilità degli edifici e la microzonazione sismica sono operazioni che richiedono una preparazione tecnica specialistica molto alta e molte risorse professionali e finanziarie, per questo, come avvenuto ad esempio a L'Aquila, è giusto che siano coordinate e gestite dalla Protezione Civile, che ha già protocolli e procedure consolidate in tal senso, di concerto con professionisti specializzati. Contemporaneamente, però, occorre fare un quadro sullo stato della Pianificazione Urbana e del Territorio; questo può essere fatto da ogni singolo Comune e coordinato, con un supporto tecnico, dalla Regione che avrà il compito di riunire i dati creando un mosaico multilivello dei piani più completo possibile di tutto il cratere.

*B2. Un masterplan condiviso.*

Le tre ricognizioni devono servire da base per l'elaborazione di un masterplan dell'intero cratere per la programmazione e l'individuazione delle strategie a livello regionale, su cui si deve innestare la ripianificazione a livello comunale o intercomunale. È importante che il masterplan sia antecedente ai piani comunali<sup>9</sup> così che da un lato possa fungere da base per la pianificazione, e dall'altra riesca a creare un

---

<sup>9</sup> In tutti i casi analizzati è stata rilevata una carenza nella visione d'insieme; infatti, anche i Piani Comprensoriali friulani non riuscirono a far altro che ratificare le scelte comunali con grave nocumento per lo sviluppo e per l'organicità degli interventi.

collante per eventuali piani intercomunali. Il masterplan, inoltre, può contenere già delle strategie e, tramite degli scenari, riuscire a guidare la programmazione multilivello. Nel caso dell'Abruzzo questo strumento ha tardato ad arrivare creando un vuoto che ha permesso agli attori sovralocali di proporre progetti puntuali, spesso discutibili, e certamente non condivisi ma imposti:

*«Invocare nomi di Archistar (da Fuksas a Piano) e rinviare a strumenti quali un Masterplan(?) o un Piano di Recupero del centro storico rivela una sostanziale impreparazione rispetto alla natura dei problemi o peggio una soluzione tecnicistica invocata per coprire operazioni di gestione casalinga altrimenti impresentabili» (Propersi, 2009 p. 4).*

Ultima, ma non meno importante, funzione di questo strumento è rendere visibile e comunicabile un'idea del territorio futuro sia alla popolazione del cratere che al di fuori dello stesso, aumentando la possibilità di confronto sulle linee generali di riassetto.

*B3. Ricostruzione a livello comunale: strutturale, programmatica e operativa.*

In chiave rigenerativa il livello di pianificazione locale deve essere il vero motore della ricostruzione, attraverso una ripianificazione il più possibile strategica, adattiva ed integrata, che vada dalla programmazione complessa ai piani attuativi. Questa non deve, però, discostarsi troppo dall'architettura pianificatoria ordinaria per due ragioni: la prima di carattere pratico, i tecnici e gli amministratori se posti di fronte a strumenti non conosciuti potrebbero male interpretarli o peggio ancora autoescludersi dalla redazione, accettando che se ne occupino altri soggetti di supporto, magari esterni al territorio, con effetti negativi simili al caso Irpino; la seconda ragione è di raccordo, prima del sisma vi era una pianificazione che possiamo definire "ordinaria" che poi ritornerà al termine del processo di ricostruzione, se la ripianificazione post-sisma è radicalmente differente, anche se efficace nella "straordinarietà", questa



metterà nel medio lungo termine tecnici e amministratori in difficoltà nella riconnessione con la “normalità”. Inoltre, è fallace sperimentare strumenti che non abbiano un rodaggio nella Pianificazione ordinaria. Per questo, sulla falsa riga della proposta di Oliva (2012) per L’Aquila, si propone la tripartizione dei piani comunali di nuova generazione sostanzianti, in linea generale, da Piano Strutturale, Piano Operativo, Regolamento Urbanistico ed Edilizio. Il primo, come già detto, auspicabilmente coordinato con altri comuni contermini, il secondo e il terzo elaborati da ogni singolo comune. Un’elaborazione ex novo del primo è opportuna solamente nel caso in cui la legge regionale non presenti la tripartizione o se s’intenda procedere con l’ipotesi di intercomunalità, altrimenti è sufficiente una variante. Nel caso del Piano Operativo, a forte vocazione programmatica, è opportuna una elaborazione ex-novo, essendo mutati radicalmente contesto e scenario. Nell’ultimo livello, cioè quello di regolamento e normazione dei suoli, si può procedere per varianti puntuali fino alla naturale scadenza così da permettere una pronta operatività. In attesa del completamento dell’intera filiera sovraesposta, va garantito un impulso iniziale alla ricostruzione che deve avvenire con la Programmazione Complessa la quale, tramite accordi di programma, è frutto di una cooperazione tra enti e, quindi, permette una visione strategica e di coerenza con gli obiettivi generali e specifici.

#### *B4. Strumenti di programmazione complessa.*

Le trasformazioni legate alle ricostruzioni riguardano diverse tipologie e settori d’intervento e avvengono quasi contestualmente, portando ad una “cantierizzazione” del tessuto urbano; necessitano, quindi, di una attenta programmazione e un efficace coordinamento. Gli strumenti più idonei attualmente a disposizione della pianificazione sono i programmi complessi. Questi strumenti contengono già al loro interno la possibilità di articolare e scandire gli interventi oltre a definire in maniera preventiva costi e tempi. I programmi complessi presuppongono l’esistenza di accordi

di programma e, come avvenuto nel caso umbro-marchigiano, costituendo automaticamente variante agli strumenti urbanistici vigenti, sono operativi praticamente da subito e sono noti a tecnici, professionisti ed amministratori. È importante, però, che vi sia una normazione speciale per includere la riduzione della vulnerabilità urbana, soprattutto in assenza dell'aggiornamento della pianificazione locale post-sisma.

*«La ricostruzione dell'Umbria si giova, rispetto ai precedenti casi, dell'esperienza pregressa dei programmi integrati: si sposta l'asse dell'intervento dalla mano pubblica, più o meno decentrata, al coinvolgimento dei privati, cui viene affidato un ruolo attivo di ricostruttori del proprio patrimonio edilizio; si promuovono inoltre azioni di ricostruzione integrata: non solo case, ma anche infrastrutture, attività produttive, attrezzature urbane. (Calace, 2009 p. 7)»*

La scelta di questi strumenti può sembrare un allungamento inopportuno dei tempi ma nei processi di ricostruzione la priorità, in un paese molto vulnerabile e fragile a livello territoriale come il nostro, deve essere la ripianificazione antisismica e integrata. Infatti, i programmi complessi possono non solo riguardare l'abitato ma anche, contemporaneamente, servizi, commercio e produzione. È opportuno prevedere il consorzio obbligatorio, come riportato anche da Nigro (2002), per riuscire a facilitare questi strumenti anche in considerazione del fatto che essi sono, nell'ordinario, frutto della cooperazione tra pubblico e privato ma che, di fatto, nello scenario ricostruttivo, visti gli indennizzi da parte dello Stato, sono a forte componente pubblica.

*B5. Distinguere a livello comunale il territorio danneggiato da quello in trasformazione e in transizione.*

È fondamentale non vedere il territorio da ricostruire come un unicum in cui “posizionare” e prevedere dei singoli interventi, ma con un approccio olistico e sostanziale, avere l'accortezza di distinguerlo in base al grado di trasformazione ricostruttiva auspicata. Questo è già di per sé un atto

strategico e, perciò, deve essere frutto di una concertazione sulle linee guida e gli indirizzi generali tra i diversi attori. L'eterogeneità dei contesti morfologici, insediativi e socio-economici dei diversi territori richiede, sulla base di linee guida comuni concordate, uno sforzo di dettaglio da parte dei singoli Comuni che sono i soli ad avere gli strumenti di comprensione dello scenario e del contesto specifico. Il territorio solamente danneggiato non presuppone una riprogettazione dell'assetto urbanistico dell'area, e ciò permette, di fatto, una partenza della ricostruzione edilizia praticamente immediata, riguardando il singolo edificio o l'aggregato. Le porzioni che necessitano una trasformazione presuppongono, invece, di una ricostruzione integrata e, conseguentemente, di un percorso più lungo frutto di una riprogettazione e un riassetto urbano in chiave antisismica <sup>10</sup> e, nel caso di tessuti storici o degradati, di un vero e proprio recupero integrato tramite lo strumento dei programmi complessi. Attività, abitazioni e funzioni in attesa di quest'ultima tipologia di interventi andranno dislocati in maniera transitoria in aree occupate temporaneamente (vedi linee guida C). È importante sin da subito spiegare che già nel piano deve essere chiaro il legame diretto tra zone in trasformazione e zone di transizione, cosicché quest'ultime non diventino zone dell'incertezza e della precarietà. Queste

---

10 In particolare si fa riferimento agli sforzi che l'INU sta compiendo, a partire dal post sisma abruzzese, per mutuare metodi e strumenti della prevenzione sismica all'interno dei piani di ricostruzione. Ciò è supportato dalla più recente normativa per le zone sismiche, costituita dalle Norme Tecniche per le Costruzioni di cui al Dm 14.1.2008, dalla relativa circolare illustrativa (Gu 26.2.2009), dalla Direttiva del PCM per il patrimonio culturale (Gu 29.1.2008) e dagli Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica, pubblicati nel 2008 a cura del Dipartimento della Protezione civile e della Conferenza delle Regioni (Cremonini, 2009).

In occasione del dibattito sulla ricostruzione aquilana si auspicava l'impiego, per la ricostruzione in Abruzzo o per il recupero dei guasti dell'emergenza, di strumenti di programmazione complessa tipicamente utilizzati per la riqualificazione urbana, con collegate procedure di concertazione interistituzionale preventiva e di collaborazione pubblico-privato.

La proposta poggiava sulle precedenti esperienze di ibridazione svoltesi in Marche Umbria con i PIR e proprio per questo veniva sottolineato come la scelta di questo strumento potesse assicurare una visione d'insieme, e non ridotta a soli interventi edilizi coordinati. Si conservano così le caratteristiche proprie della SUM, a livello di intervento sugli aggregati e di valutazione del rischio, dando però al pubblico il controllo degli interventi attraverso i programmi, in una visione strategica e superando, in parte, i limiti fino ad allora riscontrati nel metodo SUM (Fabiotti, 1999). Inoltre, nuovamente sulla base dell'esperienza umbro-marchigiana si evidenziava come questi strumenti fossero particolarmente idonei per il coinvolgimento della popolazione nel processo, in un'ottica anche di sensibilizzazione e coinvolgimento nella condivisione del "livello di rischio accettabile".

due “velocità” - del territorio danneggiato e di quello in trasformazione/transizione - devono essere ben programmate dai Comuni in base a criteri e obiettivi di rigenerazione di una parte di città piuttosto che un'altra, secondo un progetto organico e non “a macchia di leopardo”.

*Schema di sintesi delle linee guida per l'asse della Ripianificazione*

Linea guida	Problematica	Effetto rigenerativo
<i>B1. Contestuale classificazione di agibilità degli edifici, microzonazione sismica e ricognizione sui piani pregressi</i>	Avere un quadro più completo possibile sui danni e sui diversi livelli di piano vigenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi preliminare del quadro da porre come base per l'individuazione degli interventi di competenza di ogni livello</li> <li>• Coordinamento regionale multilivello del quadro</li> </ul>
<i>B2. Un masterplan condiviso</i>	Evitare la frammentazione degli interventi a livello comunale rispetto ad una visione d'area vasta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resa grafica delle strategie a livello d'area vasta con l'elaborazione di scenari</li> <li>• Rendere visibile e comunicabile l'idea del territorio futuro</li> </ul>
<i>B3. Ricostruzione a livello comunale: strutturale, programmatica e operativa</i>	Riuscire ad utilizzare strumenti rodati dalla disciplina per agevolare l'operato delle amministrazioni comunali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porre l'attenzione sugli obiettivi straordinari piuttosto che sugli strumenti</li> <li>• Mettere le amministrazioni locali nella possibilità di operare anche nel ritorno alla normalità</li> </ul>
<i>B4. Strumenti di programmazione complessa</i>	Avere in attesa di una compiuta ripianificazione a livello comunale degli strumenti operativi programmatici	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrare sin da subito una visione di breve e di lungo periodo</li> <li>• Vedere nella pianificazione antisismica e integrata una priorità</li> </ul>
<i>B5. Distinguere a livello comunale il territorio danneggiato da quello in trasformazione e in transizione</i>	Evitare un approccio sommario nell'individuazione delle aree danneggiate e di trasformazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestione più efficiente degli interventi</li> <li>• Creazione di un legame tra trasformazione e soluzioni temporanee</li> </ul>

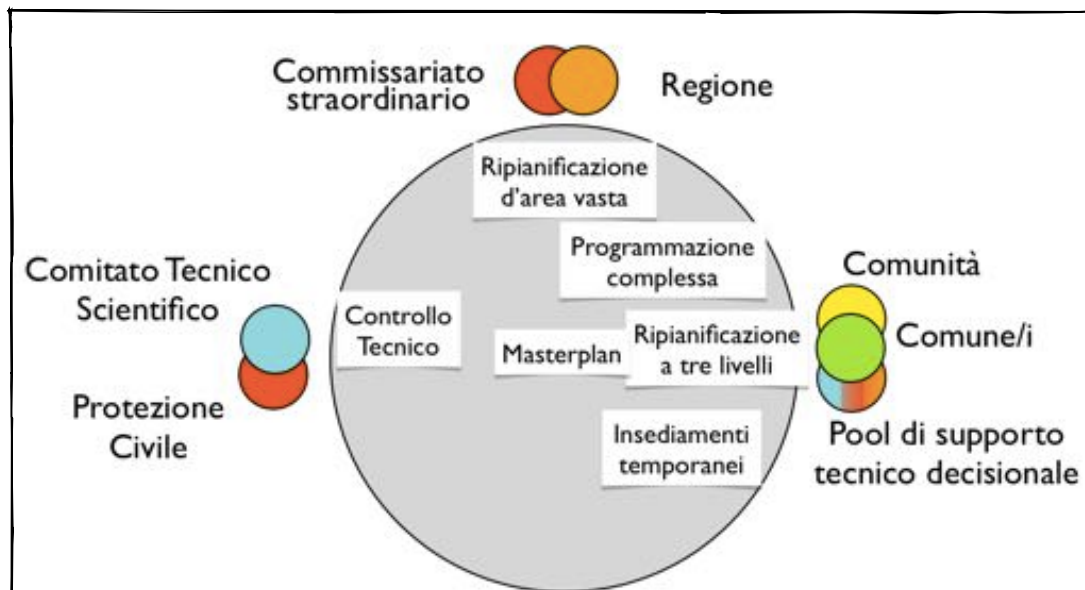


Fig.22 - Schema di massima della Governance Cooperativa del processo di Ricostruzione proposto.

#### 4.5 Linee guida per l'asse della Transizione

Ultimo nodo problematico individuato attraverso l'abaco su cui sono state previste linee guida è la transizione, spesso derubricata a semplice individuazione di aree di ricovero e soluzioni localizzative temporanee di funzioni più precarie che transitorie. Con queste indicazioni si vuole invece affermare un ruolo di primo piano a questo tema che deve riuscire ad permettere la ripianificazione e la concertazione delle scelte conservando al meglio le funzioni territoriali momentaneamente rese inagibili dal sisma e in attesa di ricollocazione e nuova strutturazione nel territorio in trasformazione, oltre che “custodire” il sistema socio-economico locale e le relazioni legate alla comunità. È come se spazialmente e simbolicamente la transizione fungesse da “valvola di sfogo” delle funzioni danneggiate e contemporaneamente da “incubatrice” della comunità in attesa di un ritorno alla normalità. I luoghi della transizione non devono essere né dei non

luoghi, dove le relazioni socio-economiche pregresse si perdono gradualmente, né dei nuovi luoghi, dove si formano nuove relazioni e geografie precarie con aspirazioni di permanenza, ma essere in relazione stretta con le trasformazioni in atto creando un link tra tali zone e il territorio futuro in rigenerazione. In questa ottica non vanno visti dalla comunità come una come un “parcheggio” in attesa della ricostruzione ma come un “laboratorio” per la ricostruzione. Gli esempi di Friuli e Umbria-Marche hanno dimostrato come possano risultare preziosi luoghi di confronto e conflitto che permettono alla comunità di prendere coscienza del processo accelerandolo grazie alla collaborazione e dando stimoli ad amministratori e tecnici.

*C1. Inserire la transizione nella Pianificazione.*

I piani riguardanti le zone temporanee non devono essere slegati dalla filiera pianificatoria. Se questo è impossibile durante l'emergenza, e quindi le prime aree di ricovero nelle tende o container, è invece molto importante che avvenga per gli insediamenti più duraturi in legno o prefabbricato. Le prime aree di ricovero dovrebbero essere già state inserite nella pianificazione tramite i Piani d'Emergenza comunali elaborati dalla Protezione Civile. Per quanto riguarda la seconda, più duratura e articolata, vista la necessità di inserire anche servizi e funzioni assieme alle unità abitative, deve avvenire una pianificazione e programmazione locale così da rispondere già alla ratio degli obiettivi e quindi delle strategie. Nella pianificazione, soprattutto nei suoi strumenti programmatici, anche la previsione di strutture temporanee simboliche o funzionali per brevi periodi deve essere una priorità, in quanto l'obiettivo è di usarle come “tampone” delle contingenze che lo scenario richiede per conservare il sistema socio-economico e il senso di Comunità.

## *C2. Creare comparti temporanei di prossimità.*

La localizzazione degli insediamenti temporanei deve avvenire in prossimità dei nuclei di origine per due ragioni: non si crei un distacco con i luoghi e sia possibile monitorare da parte del singolo lo stato d'avanzamento dei lavori di ricostruzione. Per questo è possibile prevedere un buffer intorno ai nuclei danneggiati in cui posizionare in maniera transitoria abitazioni ed attività, in contiguità spaziale con la struttura urbana di origine. Nel caso in cui il nucleo non sia totalmente da ricostruire questo può essere utile per mantenere in vita, dall'esterno del limite urbano, alcune zone della città danneggiata. Nel caso in cui, invece, tutto il nucleo sia inagibile si può ricreare un insediamento gemello nelle immediate adiacenze<sup>11</sup>. Quando siamo di fronte a nuclei medio grandi possono essere utilizzati vuoti urbani, spazi pubblici o margini ben connessi con il quartiere o l'isolato da rilocalizzare temporaneamente.

## *C3. Considerare “staminali” i comparti temporanei.*

Il Comune deve considerare questi comparti temporanei come aree flessibili e in continua evoluzione, cosicché la configurazione e la posizione delle strutture si evolva in base allo stato d'avanzamento della ricostruzione, e alla conseguente progressiva riduzione del numero di moduli. Per questo è utile che vi sia una corrispondenza tra aggregati in ricostruzione e aggregati temporanei cosicché il graduale “riassorbimento” di queste aree, da parte della città in trasformazione, avvenga in maniera organica e graduale. Per questo si potrebbe utilizzare il criterio di posizionare vicino ai margini dell'insediamento la popolazione afferente ad una ricostruzione più complessa, e quindi più lunga, e al limite del comparto coloro che devono attendere una ricostruzione leggera e

---

<sup>11</sup> In riferimento a questa modalità si segnala l'esperienza di Onna in Abruzzo dove grazie alla sistemazione dei MAP (moduli abitativi provvisori) accanto all'insediamento di origine si sta riuscendo a ricostruire in maniera partecipata e rapida il nucleo più danneggiato del cratere. <http://www.onnaonlus.org/masterplan.php> (ultima visita 12/03/2013).

conseguentemente più rapida. Se è vero che questo sistema dei comparti temporanei, così configurato, appare complesso e macchinoso nella progettazione, è però vero che vincola la fase temporanea al processo di ricostruzione in maniera forte, responsabilizzando la comunità e stimolando amministratori e tecnici a procedere in maniera rapida e razionale.

#### *C4. La servitù come strumento alternativo all'esproprio.*

Per realizzare i comparti temporanei è importante l'individuazione dello strumento di regime dei suoli appropriato. Certamente non l'esproprio, in quanto definitivo e con un elevato costo; a questo va aggiunto il fatto che lo scenario ricostruttivo è estremamente dinamico e questo strumento è per sua natura statico. In emergenza viene spesso acquisito suolo con "l'occupazione temporanea per somma urgenza" ma di somma urgenza, nell'ottica della temporaneità ricostruttiva, non si può parlare. Il rapporto tra la ricostruzione e il tessuto produttivo non deve essere viziato dalla contingenza e dall'emergenza ma da un obiettivo condiviso, finalizzato al ritorno alla normalità e alla redazione condivisa del piano di Ricostruzione. Per questo si propone di valutare lo strumento della servitù<sup>12</sup>. Innanzitutto perché è l'unico strumento ordinario di uso temporaneo di un lotto per pubblica utilità non contenuto nel T.U. sull'espropriazione, D.P.R. 327/2001. Quest'ultima caratteristica può apparire una forzatura, ma l'obiettivo è quello di mantenere la temporaneità distante dall'emergenza e soprattutto dall'esproprio. La servitù è temporanea per definizione e non può essere convertita in un'acquisizione definitiva perché legata alla pubblica utilità e al fine che l'ha generata, cioè ricostruire. Il suo costo risulta inferiore all'esproprio e anche all'occupazione d'urgenza e, dovendo essere a carico dello stato, il risparmio di denaro è prioritario. Tale dispositivo può essere previsto per

---

<sup>12</sup> Il Codice Civile, all'art. 1027, definisce la servitù prediale nel seguente modo: la servitù prediale consiste nel peso imposto sopra un fondo per l'utilità di un altro fondo appartenente a diverso proprietario.



pubblica utilità all'interno del comparto e richiesto sia da un soggetto pubblico che privato. La servitù attualmente viene utilizzata per opere specifiche, come elettrodotti o acquedotti, o più comunemente per passaggio verso e da un lotto dominante. In questo caso occorre vedere il nucleo danneggiato come un sito d'interesse pubblico, nonché il fondo dominante, anche se di proprietà privata, e il buffer del comparto temporaneo come un'area funzionale alla riparazione. La temporaneità creata a mezzo di servitù legherebbe l'occupazione del lotto al Processo Rigenerativo, riducendo il rischio di prolungamento eccessivo dell'occupazione stessa.

*C5. I comparti temporanei come luoghi della partecipazione attiva.*

Nell'ottica rigenerativa i comparti temporanei assumono un ruolo nodale nel processo, in quanto la popolazione più coinvolta nella ricostruzione è ivi raccolta. Contrariamente a quanto avvenuto nelle tendopoli de L'Aquila (Puliafito, 2011), non vanno inibite assemblee pubbliche e dibattiti sul tema della ricostruzione ma, al contrario, promossi secondo specifici programmi di informazione e ascolto attivo da parte degli attori che stanno operando per la ricostruzione. È riconosciuto dalla letteratura sociologica (Quarantelli, 1993; Alexander, 2004) che la popolazione non ha necessariamente un approccio passivo e conflittuale ma, al contrario, essendo radicalmente coinvolta nel problema, un approccio fattivo e propositivo. Certamente non mancheranno i conflitti ma, come l'esperienza delle dei Comitati di Tendopoli friulani dimostra<sup>13</sup>, qualora ben informati e resi attivamente partecipi, i cittadini - non solamente sfollati - possono essere molto utili al processo.

---

<sup>13</sup> In merito si consulti Nimis (2009), Fabbro (2009) ma soprattutto Igor Londero (2008) *Pa sopravivence, no pa l'anarchie Forme di autogestione nel Friuli terremotato: l'esperienza della tendopoli di Godo* Forum, Udine.

*C6. Spazi collettivi e “Laboratori della ricostruzione”.*

È opportuno prevedere spazi pubblici all'interno dei comparti che consentano l'incontro e la ricreazione della popolazione riuscendo a ridurre la tendenza all'isolamento del singolo e alla frammentazione della comunità, non solo legati al commercio di vicinato, come piccoli centri commerciali o mercati, ma anche una grande struttura, ad esempio un tendone da circo o da sagra, che possa fungere da luogo privilegiato d'incontro e di scambio. Questo luogo dovrà poter contenere circa l'intera comunità insediata nel comparto, essere attrezzato con postazioni internet e consentire una gestione flessibile dello spazio al suo interno, così da essere accogliente nella quotidianità e funzionale all'incontro plenario con le amministrazioni e gli enti. Qui andranno affisse tutte le comunicazioni e gli atti della ricostruzione e installati gli sportelli informativi e di ascolto ed assistenza, una sorta di Urban Center temporaneo, un laboratorio sperimentale funzionale alla rigenerazione. Questo laboratorio della ricostruzione vuole essere il luogo in cui tutti gli attori attivano un processo di governance cooperativa e, in un'ottica di trasparenza e condivisione delle decisioni pubbliche, gli incontri potrebbero essere trasmessi in streaming. Anche se altre strutture pubbliche risulteranno agibili e funzionali, questa struttura dovrà rimanere attiva finché non sarà terminata la transizione del comparto, come luogo avanzato di incontro tra gli attori, ma soprattutto come agorà simbolico del processo di ricostruzione.



Fig.23 - Insediamento temporaneo di Spello (PG) allestito nel 1998 con un tendone di forma circolare ad uso della collettività (Nigro, 2002 p.107).

#### *C7. Il co-housing temporaneo.*

Particolare attenzione va poi riservata alle tipologie di abitazione in maniera che abbiano parti comuni in cui si possano incontrare diversi soggetti, ad esempio lavanderie, sale pranzo o cucine, sulla falsa riga delle esperienze di co-housing, come nel caso del Giappone - vedi Cap. 2. Non esistendo di fatto la proprietà privata delle strutture temporanee, la progettazione e la previsione di spazi comuni risulta facilitata. Deve essere chiaro per la popolazione che quella sistemazione è di transizione; soprattutto i soggetti più deboli, che non possedevano una casa prima del sisma ed erano in affitto o in strutture pubbliche, potrebbero essere portati ad accettare le strutture temporanee come durature. Mettere in comune molte funzioni e far partecipare la popolazione alla progettazione dei futuri alloggi possono essere utili strumenti per chiarire la temporaneità della loro condizione.



Fig.24 - Esempio di moduli abitativi provvisori Giapponesi con unità abitative singole ma spazi collettivi in ogni struttura.(realizzato in Ohara) In basso un planivolumetrico di un intervento che comprende anche gli spazi collettivi (per approfondire [http://www.japan-architects.com/ja/projects/review\\_detail](http://www.japan-architects.com/ja/projects/review_detail)).

Con il progressivo ritorno alle strutture ricostruite, alcune di quelle temporanee possono essere adibite a funzioni ricettivo turistiche o

funzioni sociali. Questo processo deve avvenire d'accordo con la popolazione, poiché anche nella temporaneità i luoghi possono diventare identitari e permanere, anche se mutando funzione, nel patrimonio collettivo locale.

*Schema di sintesi delle linee guida per l'asse della Transizione*

Linea guida	Problematica	Effetto rigenerativo
<i>C1. Inserire la transizione nella Pianificazione</i>	La temporaneità intesa come mero ricovero emergenziale senza un legame diretto con la ricostruzione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consentire agli attori locali di occuparsi delle esigenze della popolazione lungo tutto l'iter del processo</li> <li>• Mantiene un presidio del territorio</li> </ul>
<i>C2. Creare comparti temporanei di prossimità</i>	Il venir meno dell'interesse alla ricostruzione e la disgregazione del tessuto socio-economico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consentire al singolo di monitorare lo stato d'avanzamento dei lavori mantenendone alta l'attenzione</li> <li>• Mantenere attive zone della città non compromesse</li> <li>• Evitare la dispersione della popolazione</li> <li>• Conservare quanto possibile i rapporti commerciali</li> </ul>
<i>C3. Considerare "staminali" i comparti temporanei</i>	Eccessiva rigidità dello zoning delle aree temporanee	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permettere di legare la ricostruzione alla localizzazione delle strutture temporanee</li> <li>• Temporaneità Vs Precarietà</li> <li>• Responsabilizzazione della comunità</li> <li>• Stimolo per amministratori e tecnici a procedere in maniera rapida e razionale</li> </ul>
<i>C4. La servitù come strumento alternativo all'esproprio</i>	Necessità di uno strumento temporaneo e flessibile di occupazione dei suoli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo inferiore rispetto all'esproprio se la ricostruzione avviene in tempi brevi</li> <li>• Stimolo per la Governance a una gestione efficiente dei comparti</li> <li>• Alta reversibilità</li> <li>• Legame con il fine della pubblica utilità</li> </ul>
<i>C5. I comparti temporanei come luoghi della partecipazione attiva</i>	Rischio che le zone temporanee diventino luoghi in cui la popolazione perde contatto sia con il territorio che con il processo di ricostruzione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presa di coscienza da parte della popolazione del reale quadro di riferimento e dei possibili scenari</li> <li>• Luoghi privilegiati di confronto, interazione e stimolo per il processo</li> </ul>

Linea guida	Problematica	Effetto rigenerativo
<i>C6. Spazi collettivi e "Laboratori della ricostruzione"</i>	Alienazione della popolazione e necessità di creare spazi plurali e condivisi	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evitare l'isolamento del singolo e la frammentazione sociale</li><li>• Creare un luogo privilegiato di confronto e informazione</li></ul>
<i>C7. Il co-housing temporaneo</i>	Far capire alla popolazione la natura transitoria della loro sistemazione	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evitare che la transizione venga intesa come definitiva</li><li>• Aumentare l'interazione nella quotidianità</li></ul>

## 4.6 “Triciclo” Vs Modello

La proposta dello schema di funzionamento tramite la metafora del triciclo vuole portare al superamento del concetto di modello, in quanto non definisce in maniera rigida ciò che si deve fare dopo il terremoto, ma cerca di sistematizzare i livelli d'intervento, così da consentire agli attori di inserirsi, in base alle proprie competenze e conoscenze, all'interno del processo. Il modello lineare consequenziale di Kates ha prodotto una specializzazione da parte degli attori rispetto alle fasi, come si è potuto osservare nel caso de L'Aquila, dove per la ripianificazione si è di fatto attesa oltre misura la fine dell'emergenza. Indirettamente si è dato la possibilità agli attori sovralocali di organizzare una forte Pianificazione post-sisma, quella del “Progetto Case” e dei riassetti viari, che poi sono entrati in conflitto con gli attori locali nel momento in cui si è dovuta prevedere la vera e propria ripianificazione, rappresentata dai Piani di Ricostruzione e, quindi, dal ritorno alla Pianificazione Territoriale e Urbanistica. Le fasi sono cioè state interpretate come compartimenti stagni con regole, strategie, obiettivi e peso degli attori specifici per ognuna di esse, in chiaro contrasto con il principio di rigenerazione che vede la ricostruzione come un processo proveniente dall'interno.

Nello schema di funzionamento, invece, si prospetta una sola governance di tipo cooperativo dove poi la pianificazione e la programmazione vengono delegate ai vari livelli decisionali in rapporto alla scala d'intervento. La ricostruzione di sviluppo, posta da Kates in ultima istanza, porta gli attori a procrastinare il momento di concertazione e confronto rispetto allo sviluppo socio-economico e all'idea condivisa di territorio futuro, mentre è bene che da subito ci sia la coscienza del tipo di sviluppo locale che si vuole imprimere al processo, per meglio calibrare obiettivi e strategie. Il caso del Friuli in questo è emblematico, sin dalle prime settimane era già chiaro che il primo obiettivo sarebbe stato lo sviluppo socio-economico locale e su questo si è impostata la ripianificazione e le soluzioni temporanee. Ancora il caso di Umbria-Marche dove l'idea di uno sviluppo sostenibile rispettoso della natura e il più pronto recupero del patrimonio storico per incentivare

il turismo, sono stati da subito la base su cui individuare obiettivi e strategie.

Viceversa, quando si imposta un processo ricostruttivo a fasi consequenziali, o comunque secondo un modello rigido, si tende a concentrarsi troppo sulle emergenze e sulla riparazione dei danni del disastro a discapito del futuro sviluppo locale, come avvenuto in Abruzzo, ma anche in Irpinia e Belice dove la previsione di nuovi alloggi, legata anche a un futuro sviluppo industriale, ha distolto l'attenzione dal territorio visto come una tabula rasa. In altre parole, i livelli di ricostruzione devono partire tutti in parallelo ed essere gestiti dalla medesima forma di governance, senza che vi siano ambiti preclusi a taluni o talaltri attori.

Un altro aspetto innovativo è che il territorio in transizione, e le conseguenti soluzioni temporanee, non sono solamente legate al ricovero ma possono diventare funzionali anche al mantenimento, se non all'implementazione del sistema socio-economico. Anche in questo caso un esempio virtuoso proviene dal Friuli, dove la vicinanza delle aree temporanee era utile al supporto delle attività che via via recuperavano funzionalità in una continua virtuosa, simbiosi tra città distrutta e città in transizione.



# Conclusioni e prospettive

Il percorso compiuto in questa ricerca voleva riuscire a trovare la rigenerazione all'interno dei processi di ricostruzione post-sisma, nella convinzione che quest'ultimi fossero troppo incentrati sulla fisicità dell'atto e meno sugli aspetti culturali e socio-economici che un evento traumatico come il sisma produce. Il percorso ha attraversato approcci e modelli nazionali, come internazionali, e nei fatti ha permesso di rispondere solo parzialmente alla domanda iniziale:

*È possibile ricostruire dopo un terremoto innescando processi di rigenerazione del territorio?*

La letteratura ha evidenziato come sia forte la necessità di rigenerare il territorio attraverso un approccio olistico e sostanziale, che possa permettere alle discipline di collaborare, alle comunità di partecipare e al sistema socio-economico locale di non “inaridirsi” durante il processo di ricostruzione. La letteratura internazionale ha tentato prima di proporre modelli che rendessero il processo predeterminabile e lineare, nella convinzione che si potesse così intervenire “*in tempo di pace*” su questo, evitando incertezze e conflitti che influenzano negativamente la ricostruzione e i suoi effetti sul territorio. Il fallimento di questo approccio formale ha aperto alle comunità la porta della ricostruzione, che

si rivolge ed esse in quanto “terremotate” e non in quanto abitanti legittime e artefici del proprio territorio. In questo senso le esperienze del Perù e del Giappone sono paradigmatiche, il cambiamento di approccio orientato alle Comunità non ha come primo obiettivo un nuovo patto tra attori locali e sovralocali o tra comunità e territorio, piuttosto la realizzazione di progetti puntuali, spesso realizzati da organizzazioni non governative, che contemplano la partecipazione, intesa come pratica e non come condivisione di saperi e scambio di punti di vista finalizzati alla realizzazione di un progetto locale condiviso di territorio.

La vera rigenerazione post-sisma deve necessariamente essere un atto che considera il passato e che guarda al futuro, concependo la ricostruzione come un momento, per quanto doloroso, di maturazione. In questo senso dall'Italia emergono due casi molto interessanti, Friuli e Umbria-Marche, dove qualche barlume di questo nuovo patto, di questa voglia di riappropriarsi del proprio territorio dopo lo shock è presente. Soprattutto nel caso del Friuli la ricostruzione è avvenuta quasi in maniera artigianale, non vi erano né modelli, né linee guida, né approcci precostituiti, solamente una comunità e un territorio ferito che volevano ricostruire prima di tutto il loro futuro.

Purtroppo anche in Italia molti sono stati i casi, Belice e Irpinia in primis, dove invece la ripianificazione e la riprogettazione del territorio colpito sono stati etero diretti, o comunque orientati da attori sovra locali, con obiettivi generali probabilmente diversi da quelli che avrebbe avuto la Comunità se, una volta informata e formata, fosse stata messa in condizioni di incidere sulle scelte del proprio territorio e del proprio futuro. La mancanza di modelli e approcci alla ricostruzione in Italia è stata utile anche nella sua complessità di casistiche, pratiche e strumenti messi in campo, per comprendere come la realtà della ricostruzione sia distante da modelli rigidi e (im)posti sul tavolo dagli attori sovralocali. La “timidezza” verso la ricostruzione sia della Pianificazione Territoriale e

Urbanistica che della Pianificazione post-disastro si è interrotta con la ricostruzione dell'Abruzzo, dove quest'ultima si è di fatto imposta sull'altra, come sulla Comunità e il Territorio. Lo scontro tra le due Pianificazioni ha riaperto però l'interesse sia dell'opinione pubblica che della disciplina sul tema; quest'ultima adesso ha declinato diversamente la sua domanda da come ricostruire a come rigenerare.

Lo schema di funzionamento, il traciclo, vuole proprio inserirsi in questa evoluzione del dibattito cercando di incidere in due direzioni: spostare l'attenzione della ricostruzione dagli effetti del disastro al territorio e prevenire un tardivo, quanto inauspicabile, approccio formale alle ricostruzioni, sulla falsa riga de L'Aquila.

Vi è un ultimo aspetto che non era atteso, ma auspicato, all'inizio della ricerca e quindi molto interessante, l'importanza delle amministrazioni di prossimità nel processo rigenerativo. In tutti i casi, nazionali o internazionali, la necessità di un loro ruolo forte, di raccordo istituzionale e di cooperazione con la popolazione e i livelli superiori, è emerso con decisione.

In questo quadro, alla luce di quanto evidenziato, gli elementi caratterizzanti la rigenerazione post-sisma possono essere sintetizzati in una serie di principi:

- *Il processo deve comprendere tutti gli attori coinvolti attraverso una Governance, seppur di scopo, che mantenga forme di democrazia dell'uguaglianza e faccia appello al principio della condivisione delle conoscenze.*
- *La ricostruzione non deve essere prevista in maniera rigida attraverso un modello ma piuttosto attraverso una serie di modalità, un'idea-guida che poggia sulle esperienze passate*

*e cerca di dare spunti, strumenti e azioni consolidate che vanno poi riadattate da luogo a luogo.*

- *È importante che le scelte siano prese nella piena coscienza del quadro di riferimento post-sisma e che l'individuazione degli obiettivi strategici sia condivisa pubblicamente, dentro e fuori dai territori colpiti, perché la ricostruzione riguarda l'intero paese colpito, se non oltre, e non è un atto che riguarda una cerchia di interessati e un problema circoscritto.*
- *La Pianificazione Territoriale e Urbanistica deve essere garante della coerenza e opportunità di tutto il processo di ripianificazione, e quindi di rigenerazione, con un approccio olistico e sostanziale che non deleghi alla Pianificazione post-disastro ambiti disciplinari propri a causa dell'eccezionalità dello scenario e, semmai, intraprenda un percorso di dialogo con quest'ultima, a partire dalla prevenzione.*
- *Il territorio e la sua comunità devono poter avere gli strumenti di pianificazione e programmazione per essere loro artefici delle trasformazioni a cui l'evento obbliga, per questo la collaborazione con le scienze dei disastri e gli attori sovralocali è importante, ma non deve portare all'imposizione di modelli o approcci esogeni.*
- *La transizione deve permettere la conservazione del sistema socio-economico, anche se in condizioni di eccezionalità, così da non permettere un'inversione di tendenza troppo radicale rispetto ai trends pregressi, operazione dimostratasi fallimentare in molte occasioni dal punto di vista degli esiti,*

*come della conservazione dei valori identitari e patrimoniali locali.*

- *Il processo deve diventare l'occasione per sancire un nuovo patto tra gli attori locali con il territorio, nel rispetto dell'ambiente, della storia e dell'identità, che possa rifondare un nuovo futuro più resiliente in cui la natura, rappresentata dal terremoto, e l'uomo, rappresentato dagli insediamenti, imparano nuovamente le regole di una convivenza cosciente.*

Quello che emerge dalla ricerca è che non si può porre il territorio al centro di un processo di rigenerazione post-sisma senza che le scienze del Governo del Territorio pongano loro stesse il tema della ricostruzione al centro. Continuare ad “improvvisare” o a lasciare il peso di questo complesso e difficile atto a cerchie ristrette di studiosi del territorio è un tradimento verso la missione deontologica e morale, oltre che una sconfitta disciplinare. Ciò che è avvenuto a L'Aquila non deve ripetersi e non basta osservare o auspicare segni di discontinuità nel recentissimo processo di ricostruzione emiliano, perché senza un adeguato plafond di ricerche, esperienze e teorie, il rischio di futuri insuccessi è troppo alto. Occorre perciò rifuggire da modelli fisici e teorie di città e territorio prospettati come risolutivi che, concentrandosi troppo sul “progetto di ricostruzione”, distolgono l'attenzione dall'elemento che invece sostanzia la ricostruzione cioè il processo, certamente più impalpabile e fragile, ma unica strada per una approccio olistico, democratico e sostanziale.

## Bibliografia

- ANZALONE M. (2008), *L'urbanistica dell'Emergenza*, Alinea, Firenze.
- CAMPO G. (2000), *Città e Territorio a Rischio*, Gangemi, Roma.
- CREMONINI I. (1994), *Rischio Sismico e Pianificazione nei Centri Storici*, INU - Alinea, Firenze.
- CREPELLANI T. (2009), *La Resistibile Ascesa della Protezione Civile*, in *Democrazia e Diritto* vol. 1.
- DAWIS M. (2006), *"Il Pianeta degli Slum"*, Feltrinelli, Milano.
- DE PAOLI, R. (2010), *Rischio Sismico e Centri Urbani. Verso Nuove di Pianificazione del Territorio e di Recupero dei Centri Urbani*, Franco Angeli, Roma.
- DE LUCA G., LINGUA V. (2012), *Pianificazione Regionale Cooperativa*, Alinea, Firenze.
- FABIETTI V. (2001), *Linee Guida per la Riduzione Urbanistica del Rischio Sismico. Il Recupero dei Centri Storici di Rosarno e Melicucco*: INU Edizioni, Roma.
- FERA G. (1991), *La città Antisismica*, Gangemi, Roma.
- FERA G. (1998), *Prevenzione del Rischio Sismico e Protezione Civile*, in *Urbanistica 110 - Dossier*, INU Edizioni, Roma.
- FERNANDEZ M.A. (1996), *Ciudades en Riesgo*, La Red, Panama.
- IUFFRIDA G. (1992), *Territorio e Città nell'Italia Fascista*, Laterza, Roma.
- MARCENARO R. (2011), *Mobile City*, Franco Angeli, Roma.
- MONACO A., MONACO R. (2005), *Urbanistica e Rischio Sismico*: Esselibri, Napoli.
- NICCOLIN P. (1983), *Dopo il Terremoto*, Quaderni di Lotus, Electa, Milano.
- SEGNALINI O. (2001), *"Rischio e Pianificazione Urbanistica"*, in *Urbanistica n°117 dossier*, INU Edizioni, Roma.
- SIGNORINO M., MAURO F. (2006), *Conoscere per Prevenire*, Isat, Roma.

### **Ricostruzioni Italia**

- ALLEGRI R., FERRUTI A. (2012), *La Normativa Emergenziale per il Terremoto de L'Aquila: i Contenuti della Legge 77/2009*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- ANDREASSI F. (2012), *La Città Evento. L'Aquila ed il Terremoto: Riflessioni Urbanistiche*, Aracne, Roma.
- BARBIERI G., ROSA G. (1990), *Le Politiche Industriali dell'Emergenza: Esperienze a Confronto*, Laterza, Roma-Bari.

- BARBERI F. (2007), *Dall'Emergenza alla Ricostruzione, Raccolta 1997-2007. Dieci Anni dal Sisma. Oltre la Calamità: Sviluppo e Innovazione*, Quattro Emme, Perugia.
- BICONNE R., MASSACCESI C. (2012), *Istantanee. Uno sguardo sulla Ricostruzione in Umbria*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- CALAFATI G. (2012), "*L'Aquila 2030*" una Strategia di Sviluppo Economico, Ministero per la Coesione Territoriale, settembre 2012, <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/09/calafati-settembre-2012.pdf> (Ultimo accesso 15/10/2012).
- CASTELLI V., BERNARDINI F., CAMASS, R., CARACCIOLO C., ERCOLANI, E. et al. (2012), *Looking for Missing Earthquake Traces in the Ferrara-Modena Plain: an Update on Historical Seismicity*, in *Annals of Geophysics* vol. 55, <http://www.annalsofgeophysics.eu/index.php/annals/article/view/6110> (Ultimo accesso 15/10/2012).
- CANNAROZZO T. (2012), *Terremoto e Ricostruzione nel Belice tra Memoria e Futuro*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- CANNAROZZO T. (2009), *Rapporto da una Periferia Territoriale: la Valle del Belice (1968-2008)*, AntiThesi.info, [http://www.antithesi.info/testi/testo\\_2.asp?ID=569](http://www.antithesi.info/testi/testo_2.asp?ID=569) (Ultimo accesso 15/10/2012).
- CANNAROZZO T. (1996), *La Ricostruzione del Belice: il Difficile Dialogo tra Luogo e Progetto*, in *Archivio di studi urbani e regionali* 55/1996, Franco Angeli, Roma.
- CHIMENTI A., DI VENOSA M. (2012) *Pianificare la ricostruzione. Sette esperienze dall'Abruzzo*, Marsilio, Venezia.
- CICCOZZI E. (2012), *Il Miracolo Aquilano*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- FALEGNAMI RIVOLUZIONARI (2012), *Attivazione della Comunità e Intervento oltre l'Emergenza. Un'esperienza a Castelnuovo dopo il Terremoto in Abruzzo*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- FIORINO G., PORRU A., VANNOZZI C. (2012), *Delimitazione delle Aree in stato di Emergenza Post Sisma: una Proposta Operativa*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- DI FIGLIA L., SCAMPORRINO M. (2012), *Possibili Scenari di Ricucitura. Una Proposta Rigenerativa Post Sisma per L'Aquilano*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- FRISCH, G. J. (2009), *L'Aquila. Non si Uccide Così anche una Città?*, Clean Edizioni, Napoli.
- GERUNDO R., FASOLIN I., *Il più Grande Intervento Post Sisma del '900, Urbanistica e Informazioni*, n°226, INU Edizioni, Roma.
- GUIDOBONI E., VALENSISE, G. (2011), *Il Peso Economico e Sociale dei Disastri Sismici in Italia negli Ultimi 150 anni*, Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, Palermo.

- GUIDOBONI E. (1997), *Breve Premessa sulla Sismologia Storica: una Sismologia, una Storia*, in *Introduzione al Catalogo dei Forti Terremoti in Italia*, vol. 2, ING-SGA, Roma-Bologna.
- IPPOLITO F. (2012), *Abitare la Città Precaria*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- NIMIS.P. (2012), *Non Quando ma Come*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- NIMIS P. (2009), *Terre Mobili*, Donzelli, Roma.
- NIGRO, G., SARTORIO, F. (2002), *Ricostruire la Complessità. I PIR e la Ricostruzione in Umbria*, Alinea, Firenze.
- PACINI M. (2012), *Terremoti e Ricostruzione nell'Italia del Novecento: qualche Riflessione*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- PASQUALIS M., GIANDONATI V. (2012), *Ricostruiamo Castelnuovo Dove Era ma non (necessariamente) Come Era*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- PINZELLO I., CANALE L., GIAMPINO A., SCADUTO M., TODARO V. (2012), *Le Politiche di Sviluppo Territoriale per la Valle del Belice*, XV Conferenza SIU L'urbanistica che cambia, Atelier 4, Planum n.25 vol.2/2012. [http://issuu.com/planumnet/docs/xv\\_conferenza\\_siu\\_by\\_planum\\_n.25-2012\\_atelier\\_4](http://issuu.com/planumnet/docs/xv_conferenza_siu_by_planum_n.25-2012_atelier_4) (Ultimo accesso 15/10/2012).
- PULIAFITO A. (2009), *Protezione Civile S.P.A.*, Aliberti, Reggio Emilia.
- ROSTAN M. (1998), *La terribile Occasione. Imprenditorialità e Sviluppo in una Comunità del Belice*, Il Mulino, Bologna.
- SERVA L. (2012), *I conti delle Ricostruzioni*, <http://www.astrolabio.amicidellaterra.it/node/168>, (Ultimo accesso 15/10/2012).
- VENTURA F. (2012), *Il Destino dei Territori Antichi. Trent'anni dopo il Terremoto di Campania e Basilicata*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.
- VENTURA S. (2010), *I Ragazzi dell'Ufficio di Piano. La Ricostruzione Urbanistica in Irpinia. I frutti di Demetra*. Bollettino di storia ambientale, n°22, XL Edizioni, Roma.
- ZIPARO A. (2012), *Ricostruzione e Grandi Opere: Distorsioni nelle Politiche Territoriali e Degenerazione delle Strategie Emergenziali*, Macramè n°4 - *L'Emergenza del Governo del Territorio*, U10, Milano.

### ***Ricostruzioni Internazionale***

- ABHAS K. (2010), *Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. World Bank, Washington.



- ALEXANDER D. (2012a), *Una Valutazione delle Strategie di Ripristino e Ricostruzione dopo il Terremoto dell'Aquila del 6 aprile 2009*, Macramè n°4 - L'Emergenza del Governo del Territorio, U10, Milano.
- ALEXANDER D. (2012b), *A Tale of Three Cities and Three Earthquake Disasters*, Tafter Journal n°50, agosto 2012 (<http://www.tafterjournal.it/>), (Ultimo accesso 08/01/2013).
- ALEXANDER. D. (2011) dal blog  
[http://emergency-planning.blogspot.it/2011\\_07\\_01\\_archive.html](http://emergency-planning.blogspot.it/2011_07_01_archive.html),  
 contributo dal titolo: "Disaster, Government and Governance". (Ultimo accesso 20/09/2012)
- ALEXANDER D. (2009), dal blog  
<http://emergency-planning.blogspot.it/2009/04/earthquake-at-laquila-central-italy.html>, contributo dal titolo: "Earthquake at L'Aquila, Central Italy". (Ultimo accesso 20/09/2012)
- ALEXANDER D. (2004), *Planning for Post-Disaster Reconstruction*, grif.umontreal.ca, Montreal.
- ALEXANDER D. (1993), *Natural disasters*, UCL Press, London.
- AUGÉ M. (2004), *Rovine e Macerie*, Bollati Boringhieri, Torino.
- BARAKAT S. (2003), *Housing Reconstruction After Conflict and Disasters*, Network Paper HPN, London.
- BAUWENS D. (2013), *Starting Tsunami Reconstruction Now*, sito internet IPS NEWS <http://www.ipsnews.net/2013/02/starting-tsunami-reconstruction-now/> (Ultimo accesso 08/03/2013)
- BARENSTEIN J. (2012), *The Role of Communities in Post-Disaster Reconstruction. A Call for Owner-Driven Approaches*, Tafter Journal n°50, agosto 2012 (<http://www.tafterjournal.it/>), (Ultimo accesso 08/01/2013).
- BOENI, T., JIGYASUII, R. (2005), *Cultural Consideration for Post Disaster Reconstruction and Post-Tsunami Challenges*, UNDP Conference 2005, <http://www.adpc.net/irc06/2005/4-6/TBindo1.pdf>, (Ultimo accesso 15/10/2012).
- BERKE P. KARTEZ J., WENGER D. (1993), *Recovery after Disasters: Achieving Sustainable Development, Mitigation, and Equity*, Disasters, vol. 17, no. 6, pp. 93-109, Overseas Development Institute (ODI), London.
- CLAIRE B. and DANIEL G. (1985), *Disaster Recovery and Hazard Mitigation: Bridging the Intergovernmental Gap*, Public Administration (Jan., 1985), pp. 57-63
- CALAME, J. (2005), *Post-war Reconstruction: Concerns, Models and Approaches*, Macro Center Working Papers, Boston.
- CHANG S.E. (2001), *Structural change in Urban Economies: Recovery and Long-term Impacts in the 1995 Kobe Earthquake*, Kokumin Kenzai Zasshi: Journal of economics and Business Administration, Tokio.

- CHOAY F. (2008), *Del Destino della Citta*, Alinea, Firenze.
- DICKIE J., FOOT J. e SNOWDEN F. (a cura di) (2002), *Disastro! Disasters in Italy Since 1860: Culture, Politics, Society*, New York.
- HOGG S.J. (1980), *Reconstruction following seismic disaster in Venzone, Friuli*. *Disasters*, vol. 4, no. 2, pp. 173-185.
- HAYASHI H. (2003), *The Need Holistic Approach - Lessons from Hanshin-Awaji Earthquake*, Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University.
- DRABEC T.E. (1986), *Human Sistem Responses to Disaster: An Inventory of Sogiological Findings*, Springer, New York.
- EDGINGTON DW. (2009), *Recostructing Kobe*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- FRITZ C. (1961), *Disasters, in Contemporary Social Problems (a cura di R. K. Merton e R. A. Nisbet)*, Springer, New York, pp. 651-694.
- GEIPEL R. (1982), *Disaster and Reconstruction: the Friuli (Italy) Earthquakes of 1976* (trans. P. Wagner). George Allen and Unwin, London
- OLSHANSKY R., JOHNSON L.A. (2006), *Rebuilding Comunity After Disasters: Lessons from Kobe and Los Angeles*, Built Envoinment.
- OTERO M. and MARTZ L. (1994), *The Impacts of Natural Disasters on Developing Economies Implications for the International Development and Disaster Community*, México.
- OTUCHI H. (2012), *Projects for the Regeneration of Places and Communities: the Japanese experience*, Tafter Journal n°50, agosto 2012 (<http://www.tafterjournal.it>), (Ultimo accesso 08/01/2013).
- QUARANTELLI E.L. (1993), voce «Disastri», *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani.
- GUZMAN M.A., BATRA J.B. (2001), *Arquitectura Polular en la costa Peruana*. Bakus, Lima.
- JOHNSON C. (2007), *Strategic Planning for Post-disaster Temporary Housing*, *Disasters*, vol. 31, no. 4, pp. 435-458, Overseas Development Institute (ODI), London.
- KATES R. COLTEN C., LASCA S., LEATHERMAN S. (2006), *Reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina: A Research Perspective*, PNAS ottobre 2006 Vol. 103 no.40
- KATES R., HAAS J., BOWDEN M., (1977), *Reconstruction Following Disaster*, MIT Press, Cambridge.
- NEAL D.M. (1997), *Reconsidering the Phases of Disasters*. *International Jornal of Mass and Disasters*, vol. 15.
- NAKABAYASHI, I. (2007), *Preparedness for Recovery and Reconstruction from The Next Tokyo Earthquake*, 2° ICUDR Conference, Tokio, pp. 1-6, [http://www.ncdr.nat.gov.tw/2ICUDR/2icudr\\_cd/Session7\\_4.htm](http://www.ncdr.nat.gov.tw/2ICUDR/2icudr_cd/Session7_4.htm). (Ultimo accesso 15/10/2012).

- MATTOGNO C. (2012), *Territori fragili. La cura come pratica di progetto*, Tafter Journal n°50, agosto 2012 (<http://www.tafterjournal.it/>), (Ultimo accesso 08/01/2013).
- MCKAY G. (2004), *Tracy: The Storm That Wiped out Darwin and Christmas Day, 1974*, Allen and Unwin, Sydney.
- MILETI D. (1999), *Disasters by design: A Reassessment of Natural Hazards in United States*, Joseph Henry, Washington.
- OTERO R. C., MARTZ R. Z. (2005), *The Impacts of Natural Disasters on Developing Economies: Implications for the International Development and Disaster Community*, [http://sup.kathimerini.gr/xtra/media/files/fin/nat\\_doc6538.pdf](http://sup.kathimerini.gr/xtra/media/files/fin/nat_doc6538.pdf). (Ultimo accesso 15/10/2012).
- TORRES L.D., COBOS L.D. (2004), *Desarrollo Urbano Y Regional en el Perú*, Lima.
- TOZZI M. (2005), *Catastrofi. Dal Terremoto di Lisbona allo Tsunami del Sudest Asiatico: 250 Anni di Lotta tra l'Uomo e la Natura*, Rizzoli, Bologna.